

**SOSIAALITURVAN VÄÄRINKÄYTÖKSIÄ SELVITTÄNEEN  
TYÖRYHMÄN MUISTIO – 1999:22**

# KUVAILULEHTI

Julkaisija

Sosiaali- ja terveysministeriö

Julkaisun päivämäärä

9.2.2000

<b>Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)</b> Sosiaaliturvan väärinkäytöksiä selvittävä työryhmä		<b>Julkaisun laji</b> Työryhmämuistio	
Puheenjohtaja Kari Välimäki		<b>Toimeksiantaja</b> Sosiaali- ja terveysministeriö	
Sihteerit	Reijo Hyvönen Riitta Sääntti	<b>Toimielimen asettamispvm</b> 16.12.1998	

<b>Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)</b> Sosiaaliturvan väärinkäytöksiä selvittäneen työryhmän muistio			
---	--	--	--

<b>Julkaisun osat</b>			
-----------------------	--	--	--

<b>Tiivistelmä</b> Sosiaaliturvan väärinkäytöllä työryhmä tarkoittaa sellaista tahallista tai tarkoituksellista toimintaa, jolla pyritään saamaan oikeudetonta taloudellista hyötyä antamalla vääriä tietoja tai salaamalla asian oikea laita. Tämä tarkoittaa rikoslaissa tai eräissä etuuslaissa sanktioituja väärinkäytöksiä eli sellaisia normien vastaisia tekoja, jotka täyttävät rikoksen tunnusmerkistön ja joista on siten säädetty rangaistus.  Työryhmän ehdotukset väärinkäytösten ehkäisemiseksi liittyvät lähinnä viranomaisten ja laitosten välisten tietoyhteyksien parantamiseen sekä etuuksien käsittelyssä tarpeellisten tietojen saannin ja niiden käytön laajentamiseen. Osa toimenpiteistä on sellaisia, jotka on pantu vireille työryhmän työn kuluessa tai jo aikaisemmin.  Työryhmä ehdottaa viranomaisten välisten tietoyhteyksien parantamista ja kiirehtii valmisteilla olevan henkilötietojen luovuttamista ja saamista koskevan erityislainsäädännön toimeenpanoa ja pitää sen toteuttamista välttämättömänä. Työryhmän mielestä osoite- ja asuntotietojen luotettavuutta ja ajantasaisuutta sekä väestörekisteriviranomaisten mahdollisuutta niiden tarkistamiseen tulisi parantaa. Työryhmä ehdottaa myös, että etuuksien väärinkäytöksiä käsiteltäisiin yhtenäisen lainsäädännön eli rikoslain mukaan.  Työryhmän työn kuluessa on työttömyyskassoille, työhallinnolle ja Kansaneläkelaitokselle laadittu uudet väärinkäytöksiä koskevat ohjeet. Kun sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskeva laki on hyväksytty, tulisi sosiaali- ja terveysministeriön antaa kunnille yhtenäiset ohjeet väärinkäytösten käsittelystä.  Työryhmä myös ehdottaa, että väärinkäytösten torjuntaa ja selvittämistä koskevaa koulutusta lisättäisiin ja kunkin organisaation tulisi nimetä henkilö hoitamaan väärinkäytösasioita.			
---	--	--	--

<b>Avainsana (asiasanat)</b> Sosiaaliturvan väärinkäyttö, harmaa talous			
--	--	--	--

<b>Muut tiedot</b>			
--------------------	--	--	--

<b>Sarjan nimi ja numero</b> Työryhmämuistio 1999:22		<b>ISSN</b> 1236-0606	<b>ISBN</b> 952-00-0757-1
<b>Kokonaissivumäärä</b> 50	<b>Kieli</b> Suomi	<b>Hinta</b> 54,00 (sis. alv.)	<b>Luottamuksellisuus</b> Julkinen
<b>Jakaja</b> Sosiaali- ja terveysministeriö Talous- ja suunnitteluosasto, 160 3838		<b>Kustantaja</b> Sosiaali- ja terveysministeriö	

# **1. SOSIAALITURVAN VÄÄRINKÄYTÖN MÄÄRITTELY**

## **1. 1. Yleiset lähtökohdat**

Sosiaaliturvan väärinkäyttö on tahallista ja tarkoituksellista toimintaa, jolla pyritään saamaan oikeudetonta taloudellista hyötyä antamalla väärää tietoa tai salaamalla asian oikea laita. Tämä tarkoittaa rikoslaissa tai eräissä etuuslaeissa sanktioituja väärinkäytöksiä eli sellaisia normien vastaisia tekoja, jotka täyttävät rikoksen tunnusmerkistön ja joista on siten säädetty rangaistus. Tällöin henkilö taloudellista hyötyä saadakseen antaa tahallaan väärää tietoa, salaa asioiden oikean tilan tai jättää ilmoittamatta olosuhteissa tapahtuneista muutoksista tietoisena siitä, että hänellä lain mukaan olisi ollut tällainen aktiivinen ilmoitusvelvollisuus. Tahatonta toiminta on silloin, kun henkilö ymmärtämättömyyttään tai tietämättömyyttään on jättänyt tiedot ilmoittamatta. Muodollisesti kyse ei ole tällöin väärinkäytöksestä, koska toiminta ei ole tahallista.

Sosiaaliturvan toimintaperiaatteiden vastaista toimintaa on sen hyväksikäyttö eli sosiaaliturvasuunnittelu. Tällöin käyttäytyminen, olosuhteet tai asema sopeutetaan etuuden saamista koskevien sääntöjen mukaiseksi. Sosiaaliturvasuunnittelu voidaan rinnastaa verosuunnitteluun. Sosiaaliturvasuunnittelu on sosiaaliturvan maksimointia muodollisesti laillisilta näyttävillä perusteilla, vaikka järjestelyjä voidaan epäillä keinotekoisiksi. Esimerkiksi perhesuhteet tai asuminen sovitetaan siten, että ne mahdollistavat etuuksien maksimoimisen tai työttömyysturvan hakija ei hae aktiivisesti työtä. Tällöin on kyse lain tarkoituksen vastaisesta sosiaaliturvan hyväksikäytöstä, mutta ei suoranaisestä väärinkäytöstä. Sosiaaliturvan maksimointia keinotekoisien järjestelyjen avulla voi esiintyä erityisesti sellaisissa tarveharkintaisissa etuuksissa, joihin vaikuttavat asumisolosuhteet ja perhesuhteet. Esimerkkinä voidaan mainita lapsilisän yksinhuoltajakorotus, jolloin korotuksen saamista varten toinen yhdessä asuvista avopuolisoista saattaa muuttaa näennäisesti toiseen asuntoon. Myös asumistuessa, opintotuessa, työmarkkinatuessa ja toimeentulotuessa voi esiintyä keinotekoisia järjestelyjä suuremman tuen saamiseksi. Sosiaaliturvan hyväksikäyttöä ovat myös tapaukset, joissa ennakoimattomat etuuksien ja muiden tulolähteiden yhdistelymahdollisuudet johtavat tarpeettomiin tai perusteettoman korkeisiin korvauksiin. Työryhmä on rajannut sosiaaliturvan hyväksikäytön selvityksensä ulkopuolelle.

Perusteeton etuus tai liikamaksu saattaa syntyä viranomaisen toiminnan tai puutteellisen lain-säädännön seurauksena ilman, että etuuden saaja vaikuttaa asiaan millään tavalla. Tällöin on kyse järjestelmävirheestä. Virhe voi tapahtua joko asiakkaan eduksi tai vahingoksi.

Sosiaaliturvan toimintaperiaatteiden vastainen toiminta voidaan ryhmitellä seuraavasti:

Väärinkäyttö	Tahaton toiminta	Sosiaaliturvasuunnittelu	Järjestelmävirhe
<ul style="list-style-type: none"> <li>- tahallisuus</li> <li>- tavoitteena oikeudeton taloudellinen etu</li> <li>- rikoksen tunnusmerkistö</li> <li>- säädetty rangaistus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tietämättömyys tai ymmärtämättömyys</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- käyttäytymisen muuttaminen etuuksien saamiseksi</li> <li>- lain tarkoituksen vastainen sosiaaliturvan käyttö</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tuen maksajan virhe</li> <li>- sosiaaliturvan ylikäyttö</li> <li>- sosiaaliturvan alikäyttö</li> <li>- sosiaalisten oikeuksien puutteellinen toteutuminen</li> </ul>

Väärinkäytöksiin liittyy useimmiten etuuden liikamaksu ja siitä johtuva takaisinperintä. Takaisinperintä on kuitenkin väärinkäytöksistä riippumaton erillinen menettely ja se perustuu takaisinperintää koskeviin säännöksiin eri etuuslaeissa. Niiden mukaan liikaa maksettu etuus voidaan periä takaisin silloinkin, kun etuudensaaja ei ole toiminut vilpillisesti. Lukumääräisesti takaisinperintöjä on moninkertainen määrä väärinkäytöksiin verrattuna. Takaisinperintä ei ole sanktio, vaan kyseessä on perusteetta maksetun edun palauttaminen. Näin ollen asian rikosoikeudellinen käsittely ja takaisinperintä eivät ole toistensa vaihtoehtoja.

## 1.2. Rikosoikeudellinen väärinkäyttö

Rikosoikeudellisena väärinkäyttönä pidetään toimintaa, joka täyttää rikoksen tunnusmerkistön ja josta on säädetty rangaistus. Väärinkäytös on sanktioitu joko rikoslaissa tai eri etuuslaeissa. Tällöin henkilö taloudellista hyötyä saadakseen antaa tahallaan vääriä tietoja tai jättää ilmoittamatta olosuhteissaan tapahtuneista muutoksista tietoisena siitä, että hänellä lain mukaan on tällainen ilmoitusvelvollisuus. Käsite ”sosiaaliturvan väärinkäyttö” on työryhmän työssä rajattu koskemaan vain tällaisia tapauksia.

Yleisimmin väärinkäytötapauksissa on kyseessä rikoslain 36 luvun 1 §:ssä tarkoitettu petos. Petoksen yritysikin on rangaistava. Rikoslain 36 luvun 2 §:ssä on lisäksi säädetty törkeästä petoksesta ja 3 §:ssä lievästä petoksesta (ks. Liite) .

Sosiaaliturvan väärinkäytössä voi olla kyse myös väärennyksestä. Esimerkiksi vuokrakuitti voidaan väärentää suuremman asumistuen saamiseksi tai lääkärinpalkkiokuitti suuremman sairausvakuutuskorvauksen saamiseksi. Väärennysrikos on sanktioitu rikoslain 33 luvun 1 §:ssä. Rikoslain 33 luvun 2 §:ssä on lisäksi säädetty törkeästä väärennyksestä ja 3 §:ssä lievästä väärennyksestä (ks. Liite).

Rikoslain 16 luvun 7 §:ssä määritellään rekisterimerkintärikos. Myös yritys on rangaistava (ks. Liite).

Etuuslaeissa on muutamia itsenäisiä väärinkäyttöä koskevia säännöksiä. Työttömyysturvalain 30 §:ssä on säännelty työttömyysturvarikkomus, johon syylistyy, jos antaa asiakirjassa tahallaan väärän tai harhaanjohtavan tiedon tai vääriä tietoja antamalla tai salaamalla todellisen asianlaidan saa päivärahaa perusteettomasti tai liian suurena. Työttömyysturvarikkomuksesta voidaan tuomita sakkoon, jollei teosta muussa laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta. Näin ollen työttömyysturvarikkomus on toissijainen esimerkiksi petokseen nähden.

Työttömyyskassalain 4 §:n 1:n momentin 2 kohdan mukaan työttömyyskassan hallitus voi antaa kassan jäsenelle huomautuksen tai varoituksen tai erottaa kassan jäsenyydestä henkilön, joka on ilmoittanut vilpillisesti väärin tai salannut jonkin päivärahan saantiin tai sen suuruuteen vaikuttavan seikan. Kyseessä on hallinnollinen, ei rikosoikeudellinen sanktio.

Asumistukilain 23 §:n 2 momentissa on sanktioitu vilpillinen menettely asumistukiasiassa. Sen mukaan vääriä tietoja antanut tai olosuhteiden muutosta koskevan ilmoitusvelvollisuutensa laiminlyönyt voidaan tuomita sakkoon, jollei teosta muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta. Myös tämä säännös on toissijainen.

### 1.3. Sosiaaliturvan väärinkäytön suhde harmaaseen talouteen

Harmaan talouden selvitystyöryhmä määritteli harmaan talouden sinänsä lailliseksi toiminnaksi, josta ei suoriteta lakisääteisiä veroja ja maksuja sen vuoksi, että toiminta tai tulonmuodostus on tapahtunut viranomaisilta salassa tai siitä on annettu väärää tai puutteellista tietoa (Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriö 1995).

Harmaan talouden laajuudeksi selvitystyöryhmä arvioi 20 miljardia markkaa, mikä vastasi 4,2 prosenttia bruttokansantuotteesta. Harmaan talouden yhteiskunnalle aiheuttamiksi verojen ja maksujen menetyksiksi sekä yhteiskunnan tarjoamien tukien laajuudeksi työryhmä arvioi 13 miljardia markkaa, josta sosiaaliturvaetuuksien arvo oli 1 miljardi markkaa.

Verovalvonnassa on tullut esiin seuraavanlaisia tilanteita, joissa sosiaaliturvaa väärinkäytetään ilmoittamattomien tai liian pienenä ilmoitettujen tulojen perusteella:

1. Henkilö on töissä harmaan talouden alueella toimivan yrittäjän palveluksessa, saa palkkatulonsa ns. pimeästi ja saa samanaikaisesti perusteetonta tukea, esimerkiksi työttömyysturvaetuutta.
2. Henkilö harjoittaa itse harmaan talouden piiriin kuuluvaa yritystoimintaa, josta saadut tulot hän jättää ilmoittamatta ja saa samanaikaisesti työttömyysturvaetuutta.
3. Henkilö toimii sinänsä laillisessa yritystoiminnassa, mutta ei nosta siitä näkyvää palkkaa vaan saa elantonsa erilaisina yksityisottoina, yrityksen omaisuuden käyttöoikeuksina tai muina verotuksessa ilmoittamattomina luontoisetuina. Nämä henkilöt eivät välttämättä halua nostaa työttömyysturvaetuutta tai toimeentulotukea, mutta ilmoitettujen tulojen pienuus voi johtaa esimerkiksi tulosisidonnaisten maksujen määräytymiseen liian pienenä.

Harmaan talouden verotarkastuksissa on tullut ilmi tilanteita, jolloin henkilö saa palkkansa ”pimeästi” tai toimii yrittäjänä, mutta jättää saamansa tulot ilmoittamatta verottajalle, työhallinnolle, Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassalle ja saa siten samanaikaisesti työttömyysturvaetuutta. Yleensä verohallinto ilmoittaa havaitsemistaan työttömyysturvan väärinkäytök-

sistä etuuden maksajalle. Sen sijaan liian alhaiseksi määrättyt tulosisidonnaiset maksut ja maksettu toimeentulotuki eivät näy verohallinnon käytettävissä olevista tiedoista.

Verotarkastuksissa esiintulleista tai muutoin verohallinnon etuuksien maksajille ilmoittamista sosiaaliturvan väärinkäytöksistä ei ole saatavissa kattavaa tietoa. Verohallinnon harmaan talouden tarkastuksissa on vuositason paljastunut noin 1 000 - 2 000 ”pimeästi” palkkaa saavaa työntekijää. Eräissä suurissa yksittäistapauksissa samanaikaisesti työttömyysturvaetuutta saaneiden osuus on ollut 20 - 40 prosenttia ”pimeää” palkkaa saaneiden työntekijöiden kokonaismäärästä.

Sosiaaliturvan väärinkäyttö liittyy kiinteästi harmaaseen talouteen. Tehtyjen tutkimusten mukaan ”pimeän” työn osuus on lisääntynyt 1990-luvulla. Harmaan talouden taustatekijöinä voidaan pitää korkeaa palkkatyön verotusta ja korkeita henkilösivukustannuksia. Työttömyyden pitkittyminen ja sosiaaliturvan leikkaukset saattavat edesauttaa väärinkäytösten lisääntymistä. Harmaan talouden toteutumista edistävät pitkät aliurakointi- ja alihankintaketjut, keräkäyttö- ja verokeidasyhtiöt sekä bulvaanien käyttö ja kuittikauppa.

Harmaan talouden paljastamisen ja torjunnan tehokkuus auttaa myös sosiaaliturvan väärinkäytösten torjunnassa. Harmaa talous muodostaa kaksinkertaisen ongelman: julkinen valta menettää sen takia verotuloja ja toisaalta maksaa sosiaaliturvaetuuksia, joihin vastaanottajalla ei olisi oikeutta. Usein työnantajalla ja työntekijällä on yhteinen intressi olla ilmoittamatta työntekoa. Tällöin työnantaja välttyy sosiaaliturvamaksujen maksamiselta ja työntekijä voi saada palkan ohella työttömyysturvaetuutta.

## **2. VÄÄRINKÄYTÖKSIÄ KOSKEVIA AIKAISEMPIA SELVITYKSIÄ**

Sosiaaliturvan väärinkäyttöä selvittävissä tutkimuksissa on käytetty erilaisia menetelmiä. Väestökyselyjen avulla on tiedusteltu, missä määrin ihmiset ovat käyttäneet sosiaaliturvaetuuksia väärin ja/tai osallistuneet harmaan talouden toimintaan. Väestöön kohdistuvilla kyselytutkimuksilla ei sosiaalietuuksien väärinkäyttöön päästä suoraan käsiksi, mutta eri tekniikoita käyttämällä on mahdollista etsiä sellaisia indikaattoreita, jotka kuvaavat ilmiön laajuutta. Väestökyselyllä voidaan myös selvittää kansalaisten suhtautumista sosiaaliturvan väärinkäyttäjiin eli voidaan selvittää yleistä moraali-ilmastoa (Hellsten - Uusitalo 1999).

Toinen väestökyselyjen käyttötapa tähtää väärinkäytösten laajuuden ja käyttötapojen selvittämiseen. Menetelmä on tuttu piilorikollisuuden tutkimisesta ja sitä on käytetty muun muassa vakuutusvilppien ja huumeiden käytön laajuutta arvioitaessa. Sosiaaliturvan väärinkäyttöä ei tällä menetelmällä ole Suomessa selvitetty.

Yhtenä menetelmänä sosiaaliturvan väärinkäytön selvittämisessä voidaan käyttää eri viranomaisten hallussa olevien yksilötasoisien rekistereiden yhdistämistä silloin, kun yhdistämiseen on oikeus. Tällöin voidaan käyttää hyväksi eri viranomaisten rekistereihin kirjautuneita tietoja henkilön saamista sosiaaliturvaetuuksista ja niiden taustana olevista työ-, tulo-, perhesuhde- ja asumistiedoista. Yhdistämällä rekisteritiedot voidaan poimia esiin tapaukset, joissa etuuksia on saatu perusteetta tai annetut tiedot ovat muuten ristiriitaisia. Käytännössä rekisterikartoitukset ovat osoittaneet, että tapauksen tunnistaminen väärinkäytöksenä vaatii yleensä lisäselvityksiä. Osalle rekisterien tietojen ristiriitaisuuksista löytyy muu kuin väärinkäyttöön viittaava selitys. Ongelmana on myös se, että rekisterien tietoja yhdistämällä ei löydetä niitä tapauksia, joissa palkkatyö tai yrittäjänä toimiminen ei tule viranomaisten tietoon.

Edellä mainitut menetelmät voivat tuottaa vain likimääräisiä arvioita väärinkäytön laajuudesta ja taloudellisesta merkityksestä.



## 2.1. Kotimaiset selvitykset

Työttömyysturvan vuotoja ja väärinkäytöksiä selvittänyt työryhmä arvioi vuonna 1994 työttömyysturvan väärinkäytösten määräksi noin 800 miljoonaa markkaa vuodessa, mikä on noin 3 prosenttia kokonaismenoista. Harmailla työmarkkinoilla arvioitiin väärinkäytöksiä tapahtuvan noin 500 miljoonan markan ja näkyvässä taloudessa noin 300 miljoonan markan arvosta. Työryhmä on arvioinut näkyvien markkinoiden väärinkäytökset noin 2 prosentiksi ja harmaan talouden noin 3 - 4 prosentiksi etuuden saajista. Näkyvien markkinoiden väärinkäytökset perustuivat rekisterivertailuihin. Työryhmä totesi, että väärinkäyttäjien osuus kaikista etuuden saajista on työllisyystilanne ja taloudellinen tilanne huomioon ottaen alhainen, mutta merkittävimmät ja yhteiskunnan kannalta vahingollisimmat väärinkäyttömuodot ovat lisääntyneet ja absoluuttisena määränä menetykset ovat merkittäviä. Työryhmä totesi lisäksi, että jos käsitys laajoista työttömyysturvan väärinkäytöksistä yleistyy ja jos työttömyysturvan väärinkäytökset todellisuudessa lisääntyvät, vähentää se halua osallistua järjestelmän kustannuksiin. Tällä kehityksellä olisi arvaamattomia seuraamuksia rahoituksen ja koko yhteiskunnan kannalta.

Yleisimmäksi työttömyysturvan väärinkäytösten muodoksi työryhmä arvioi palkkatyön ja päätoimisen yrittäjyyden salaamisen. Keskeisimpänä ehdotuksenaan työryhmä esitti tietosuoja ja salassapitoa koskevien säännösten tarkistamista eri tahojen tietojenvaihdon mahdollistamiseksi. Menettelyllä pystyttäisiin paljastamaan tai estämään lähes kokonaisuudessaan näkyvään talouteen liittyvät väärinkäytökset (Työttömyysturvan vuodot ja väärinkäytökset. Työministeriö 1994).

Valtioneuvosto asetti keväällä 1994 työryhmän selvittämään harmaan talouden laajuutta ja toimintamuotoja. Valtiovarainministeriön harmaan talouden selvitystyöryhmä on tarkastellut harmaata taloutta sinänsä laillisena taloudellisena toimintana, josta ei suoriteta lakisääteisiä veroja ja maksuja sen johdosta, että tulonmuodostus on tapahtunut viranomaisilta salassa tai siitä on annettu väärää tai puutteellista tietoa. Harmaan talouden laajuudeksi työryhmä arvioi vuoden 1992 tasolla noin 20 miljardia markkaa, mikä vastasi 4,2 prosenttia bruttokansantuotteesta. Harmaan talouden bruttokansantuoteosuus oli samaa suuruusluokkaa kuin muissa Pohjoismaissa. Selvitystyöryhmä arvioi harmaan talouden yhteiskunnalle aiheuttamiksi verojen ja

maksujen menetyksiksi sekä yhteiskunnan tarjoamien tukien laajuudeksi 13 miljardia markkaa vuoden 1995 tasolla. Tästä välittömien verojen ja veroluonteisten maksujen osuus oli lähes 12 miljardia. Työryhmä arvioi harmaan talouden piirissä toimiville maksettujen sosiaalietuuksien arvoksi noin 1 miljardi markkaa. Myös valtion maksamia yritystukia maksetaan jossain määrin harmailla markkinoilla toimiville yrityksille. Työryhmä ehdotti parannuskeinoiksi mm. eri hallinnonaloja koskevien salassapitomääräysten väljentämistä viranomaisten välisessä toiminnassa (Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriö 1995).

Valtiovarainministeriö käynnisti valtioneuvoston hyväksymän talousrikostorjuntaohjelman mukaisen selvityshankkeen viranomaisyhteistyön kehittämiseksi harmaan talouden ja rikollisuuden torjunnassa syksyllä 1998. Väliraportissa on kartoitettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden kokonaiskuvaa Suomessa sekä viranomaistoiminnan vaikuttavuutta ja viranomaisten yhteistyön toimivuutta talousrikollisuuden torjunnassa. Selvitysmies Markku Hirvonen ehdotti väliraportissa, että valtioneuvosto asettaisi eri viranomaisten yhteisen talousrikostorjuntaprojektin, jonka tehtävänä olisi talousrikosten ja harmaan talouden paljastamiseen tähtäävän toiminnan koordinointi ja kehittäminen. Väliraportin mukaan viranomaisten kuva talousrikollisuudesta ja harmaasta taloudesta on puutteellinen ja pirstaleinen. Talousrikollisuus on piilorikollisuutta, jonka paljastuminen riippuu paljolti mm. valvontaa suorittavien viranomaisten aktiivisuudesta. Väliraportissa todetaan, että harmaan talouden ja talousrikosten aiheuttamat suoranaiset tappiot yhteiskunnalle ovat vuositasolla lähempänä kahtakymmentä kuin kymmentä miljardia markkaa (Viranomaisyhteistyön kehittäminen - selvityshankkeen väliraportti. Valtiovarainministeriö 1999).

Sanomalehti Kaleva teetti kesällä 1998 Suomen Gallupilla tutkimuksen sosiaaliturvien väärinkäytöstä. Mieli-pidekyselyssä oli mukana yli 1 000 iältään 15 - 70-vuotiasta. Tulosten mukaan 30 prosenttia aikuisväestöstä tuntee ainakin yhden sellaisen henkilön, joka käyttää yhteiskunnan tukia väärin. Kun kyselyn tulos suhteutetaan väestöön, se tarkoittaa sitä, että noin miljoona aikuisväestöön kuuluvaa tuntee sosiaalietuuksien väärinkäyttäjän, yhden tai useampia. Eniten väärinkäyttäjää tunsivat kokoomuksen kannattajat, johtavassa ammatissa toimivat, yrittäjät ja työttömät. Vähiten väärinkäyttäjää tunsivat eläkeläiset, alemmat toimihenkilöt ja maanvilje-

lijät. Yli puolet vastaajista piti väärinkäytöksiä epäkohtana, joka vaatisi toimenpiteitä (Kaleva 29.8.1998).

Kansaneläkelaitos on kerännyt vuosina 1995, 1996 ja 1998 yhteistyössä Turun yliopiston kanssa aineistoja suomalaisten koettuun hyvinvointiin ja sosiaaliturvaan liittyvistä mielipiteistä. Tulosten mukaan kansalaiset ovat sitä mieltä, että yhteiskunnan heikoimmassa asemassa olevista tulee pitää huolta. Harvat pitivät työttömiä tai toimeentulotukiasiakkaita itse syyllisenä omaan tilanteeseensa. Myös yhteiskunnassa vallitsevat toimeentuloerot koettiin liian suuriksi. Peräti 75 prosenttia kansalaisista koki, että työttömyyspäivärahaa maksetaan liian usein sellaisillekin henkilöille, jotka tosiasiaassa ovat työhaluttomia. Yli puolet vastaajista katsoi, että sosiaalitoimistoista jaetaan rahaa liian löyhäkäteisesti. Kansalaisten kritiikki kohdistui ensisijaisesti itse järjestelmään eikä niinkään suoraan sosiaaliturvan piirissä oleviin. Valtaosa kansalaisista kaipaa sosiaaliturvaan lisää valvontaa. Peräti 85 prosenttia kansalaisista on sitä mieltä, että viranomaisyhteistyötä tulisi lisätä sosiaaliturvan väärinkäytösten estämiseksi. Kansalaiset hyväksyivät melko yleisesti (43 prosenttia) pimeän työn teettämisen. On mahdollista, että sosiaaliturva- ja verotusjärjestelmän monimutkaisuus voi luoda tilanteita, joissa pelisäännöt pääsevät hämärtymään. (Marski 1996).

Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton tilaamassa tutkimuksessa Turun yliopisto selvitti kansalaisten mielipiteitä vakuutusvilpistä ja -petoksista sekä käsityksiä niiden torjunnasta. Selvityksessä vakuutusvilppeihin ja -petoksiin syyllistyvien osuus arvioitiin noin 5 - 8 prosentiksi. Yli neljännes suomalaisista tunsi jonkun, joka on petkuttanut vakuutusyhtiötä. Vastaavanlaisen selvityksen mukaan 17 prosenttia norjalaisista ilmoitti tuntevansa jonkun vakuutusvilppiä tehneen henkilön. Yleisimmäksi huijaustavaksi suomalaiset ilmoittivat korvausvaatimuksen liioittelun. Muina tekotapoina tulivat esille olemattoman vaivan avulla haetut korvaukset sekä vakuutetun omaisuuden sytyttäminen. Vakuutusvilpin tehokkaimmaksi torjuntakeinoksi ehdotettiin rangaistusten koventamista ja kontrollin tehostamista (Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto 1996).

Turun yliopiston tekemässä Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton tilaamassa tutkimuksessa selvittiin, kuinka suuri osa vakuutusyhtiöille tehtävistä vahinkoilmoituksista sisältää eritasoisia

petoksia tai niiden yrityksiä. Valtaosa tutkituista tapauksista ( 76 prosenttia) kuului ryhmään kotivakuutus tai jonkin lajin ajoneuvovakuutus. Maksettuihin korvaussummiin verrattuna suhteellisesti eniten huijausyrityksiä esiintyi kotivakuutuksissa. Noin kolme neljäsosaa vahinkotapahtumista liittyy murtoihin ja varkauksiin (Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto 1999).

Toimeentulotuen alikäytön laajuutta ja syitä on tarkasteltu Ilkka Virjon Tampereen yliopiston pro gradu-tutkielmassa postikyselynä tehdyn otosaineiston perusteella. Alikäytöllä tarkoitettiin tutkimuksessa tilannetta, jossa tukeen oikeutettu ei hae sitä, vaikka on tietoinen oikeudestaan tukeen. Selvityksen mukaan toimeentulotuen alikäyttö oli erittäin laajaa: 4,9 prosenttia kotitalouksista (noin 100 000 kotitaloutta) on laskennallisesti oikeutettuja toimeentulotukeen ja tietoisia tästä, mutta eivät halua hakea tukea. Näitä ns. varsinaisia piiloköyhiä oli 1,5-kertainen määrä tuen saajiin verrattuna. Virjon tekemien laskelmien mukaan toimeentulotuen väärinkäyttö ei ole suuri ongelma. Toimeentulotukea saaneista 0,6 prosentilla ei laskennallisesti olisi ollut siihen oikeutta. Tulos ei välttämättä ole täysin luotettava, koska laskelmat perustuivat kyselyyn vastanneiden henkilöiden itse ilmoittamiin tuloihin ja menoihin (Virjo 1999).

## **2.2. Ulkomaiset selvitykset**

Kattavaa tutkimustietoa väärinkäytösten laajuudesta on olemassa vain vähän. Monissa maissa 1990-luvulla tehty selvitykset ovat kohdistuneet työttömyysturvan väärinkäytösten selvittämiseen. Norjassa tehtiin vuonna 1993 selvitys työttömyysturvan väärinkäytöstä. Selvitys perustui pääasiassa eri rekistereissä olevien tietojen tarkistamiseen. Selvityksen perusteella varsinaisten vilppitapausten määrä jäi erittäin vähäiseksi.

Saksassa on selvitetty työttömyysturvan, muun sosiaaliturvan sekä pimeän työn markkinoita. Selvitykset perustuivat suurelta osin rekisterivertailuihin. Eniten tapauksia löytyi pimeän työn tekemisestä ja työttömyysturvan väärinkäytöstä sekä jonkin verran myös työttömyysturvan ja muun sosiaaliturvan samanaikaisesta käytöstä. Saksassa on pyritty löytämään keinoja, joilla väärinkäytökset pystyttäisiin ennalta ehkäisemään.

Tanskassa on selvitetty työttömyysturvan väärinkäyttöä vertaamalla eri rekistereiden tietoja. Vuoden 1990 vertailussa epäillyistä väärinkäytöksistä kolmannes eli 940 tapausta todettiin todellisiksi väärinkäytöksiksi. Tanskassa on vuodesta 1980 seurattu ns. harmaan ja mustan talouden kehitystä. Tutkimuksissa on käytetty kahdenlaisia menetelmiä. Toinen on epäsuora ja siinä harmaan talouden osuutta pyritään arvioimaan mittaamalla rahamäärän kehitystä. Toisena menetelmänä on käytetty väestökyselyjä, joissa on tiedusteltu, missä määrin ihmiset ovat osallistuneet ”pimeään” toimintaan (Työttömyysturvan vuodot ja väärinkäytökset. Työministeriö 1994).

Ruotsin valtion tarkastusvirasto käynnisti vuonna 1994 selvityksen sosiaalietuuksien vilpillisestä käytöstä (väärinkäytöksistä). Tavoitteena oli selvittää kuinka laajasta ilmiöstä on kysymys, onko ruotsalaisten ja ulkomaalaisten välillä eroja taipumuksessa vilppiin ja ovatko olemassa olevat valvontajärjestelmät riittäviä. Selvityksessä kiinnitettiin erityistä huomiota piiloon jääviin väärinkäytöksiin, ts. eroon ilmitulleiden ja tehtyjen väärinkäytösten välillä. Päämenetelminä oli riskianalyysi ja valvontajärjestelmiä koskeva selvitys. Riskianalyysissä pyrittiin selvittämään eri etuusjärjestelmiin sisältyvät väärinkäytösriskit ja arvioimaan, kuinka paljon etuuksia hakijat voisivat saada antamalla vääriä tietoja.

Selvityksessä paljastui kolmenlaista vilppiä:

- ”valkea” työ; henkilö on työssä, josta hän maksaa veroa, mutta saa samanaikaisesti sosiaalietuuksia, jotka eivät salli työntekoa tai tuloja tietyn rajan yli. Tämä koski pääasiassa työttömyyskorvausta tai varhaiseläkettä saavia. Väärinkäytösten määräksi arvioitiin noin 1 prosentti maksetuista etuuksista.
- ”pimeä” työ, jota tekivät varhaiseläkkeellä tai sairauslomalla olevat taikka työttömyyskorvauksia saavat henkilöt. Väärinkäytösten määrä oli 2 - 4 prosenttia maksettujen etuuksien määrästä. Väärinkäytökset olivat yleisimpiä työttömyysetuutta saavien kohdalla.
- muu väärinkäyttö sisälsi mm. järjestelmästä johtuvaa väärinkäyttöä. Väärinkäytöksiä esiintyi mm. toimeentulotuessa, varhaiseläkkeissä sekä maastamuuttaneiden ulkomaa-

laisten etuuksissa. Arvion mukaan väärinkäytösten suuruus oli noin 2,8 miljardia kruunua.

Valtion tarkastusviraston arvion mukaan väärinkäytösten suuruus kokonaisuudessaan olisi noin 5 - 7 miljardia kruunua vuositasolla. Selvitys myös osoitti, että ulkomaalaiset, jotka eivät ole syntyneet Ruotsissa, saivat huomattavasti enemmän sosiaaliturvaa kuin alkuperäiset ruotsalaiset.

Väärinkäytösten estämiseksi Ruotsissa ehdotettiin mm. keinoja väestörekisteritietojen ajantasaistamiseksi, atk-järjestelmien tehokkaampaa hyväksikäyttöä sekä korostettiin viranomais-ten ja organisaatioiden yhteistä vastuuta väärinkäytösten estämisessä (Riksrevisionsverket 1995. FUSK - systembrister och fusk i välfärdssystemen.).

Ruotsissa Riksförsäkringsverket'in tekemän selvityksen mukaan vuonna 1999 virheelliset maksupäätökset asumistuessa, sairauspäivärahassa ja vanhempainrahassa ovat vähentyneet huomattavasti verrattuna vuoteen 1998. Tulokset perustuvat vakuutuskassojen sisäisen tarkastuksen tuloksiin 1.1. - 7.7.1999 välisenä aikana. Selvitys osoitti, että asumistuessa oli virheellisiä maksupäätöksiä 1 prosentti, joista 135 tapauksessa epäiltiin väärinkäyttöä. Näistä vain 7 ilmoitettiin poliisille. Sairauspäivärahassa virheellisiä maksupäätöksiä oli 2 prosenttia, joista 31 tapauksessa epäiltiin väärinkäyttöä. Näistä 8 tapausta annettiin poliisin selvitettäväksi. Vanhempainrahassa virheellisiä maksupäätöksiä oli 1 prosentti ja 34 tapauksessa epäiltiin väärinkäyttöä, joista 3 ilmoitettiin poliisille (Riksförsäkringsverket 1999. Projekt Rätt Ersättning).

Ruotsissa talousrikosvirasto (Ekobrottsmyndigheten) selvitti lokakuussa 1999 puhelinhaastattelulla kansalaisten mielipiteitä talousrikollisuudesta. Yli 80 prosenttia tutkituista oli sitä mieltä, että talousrikollisuus on Ruotsissa varsin laajaa. Puolet vastanneista ilmoitti olleensa viimeisen kahdentoista kuukauden aikana tekemisissä pimeän työvoiman kanssa joko pimeästi työskentelevien henkilöiden kanssa tai he ovat itse käyttäneet pimeää työvoimaa. Noin seitsemän kymmenestä arveli, että mahdollisuus joutua kiinni ja tulla tuomituksi talousrikollisuudesta on pienempi kuin muissa rikoksissa (Ekobrottsmyndigheten. Medborgarenkäten 1999).

Iso- Britanniassa on tutkittu vilpillisin perustein sosiaaliturvaa nostavien näkemyksiä (Evanson - Woods 1995, Dean - Melrose 1997). Suurimmaksi syyksi toiminnalleen väärinkäyttäjät ilmoittivat taloudellisen välttämättömyyden. Apua haettiin todelliseen tarpeeseen myös vilpillisillä perusteilla. Toiminta ei ollut niinkään suunnitelmallista, vaan vilppiä käytettiin tilaisuu- den tullen. Saavutettu etu jäi yleensä suhteellisen pieneksi, mutta oli silti merkittävä toimeen- tulon kannalta. Suurin osa tukien väärinkäyttäjistä halusi päästä eroon elämisestä sosiaalitur- van varassa ja löytää kohtuullisesti palkatun työn, joka mahdollistaisi toimeentulon ilman avustuksia.

Lähes kaikki väärinkäyttäjät uskoivat, että hyvin monet muutkin antoivat virheellisiä tai epä- täydellisiä tietoja tukia hakiessaan. Uskomus väärinkäytön yleisyydestä ei kuitenkaan ollut syynä vilppeihin, mutta auttoi tulemaan toimeen huonon omantunnon kanssa. Myönteisimmät asenteet sosiaaliturvan väärinkäytöksiä kohtaan havaittiin nuorilla, miehillä ja valkoisilla. Väärinkäyttäjät eivät surreet mahdollista kiinnijäämistä; suurempi huoli oli toimeentulosta (Dean - Melrose 1997). Vastaajat pitivät sosiaaliturvavilppiä harmittomana verrattuna talous- rikollisuudessa huijattuihin rahamääriin (Evanson - Woods 1995).

### **3. TYÖRYHMÄN HANKKIMAT LISÄSELVITYKSET**

#### **3.1. Tutkimus viranomaisten tietoon tulleista sosiaaliturvan väärinkäytöksistä**

Työryhmän aloitteesta Stakes selvitti sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiantona sosiaaliturvan väärinkäyttöä viranomaisille tehdyn postikyselyn avulla (Heikkilä – Leppänen 1999). Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää viranomaisten tietoon tulleiden sosiaaliturvan väärinkäytösten määrällistä laajuutta, väärinkäytön muotoja ja viranomaisten toimeenpanemia seuraamuksia. Lisäksi selvitettiin vastaajien subjektiivisia käsityksiä väärinkäytösten syistä, ilmituloasteesta sekä keinoista ehkäistä ilmiötä. Väärinkäytöksellä tarkoitettiin tässä selvityksessä ”tahallista ja tarkoituksellista toimintaa, jolla pyritään saamaan oikeudetonta taloudellista hyötyä antamalla vääriä tietoja tai salaamalla asian oikea laita”. Kysely tehtiin kuntien sosiaali-toimistoille, työvoimatoimistoille ja Kansaneläkelaitoksen toimistoille toukokuussa 1999. Sosiaali- ja terveysministeriön työttömyysturvayksikkö on vastaavalla tavalla kartoittanut väärinkäytösten laajuutta ja seuraamuksia työttömyyskassoissa. Kaikista näistä tahoista käytetään jäljempänä nimitystä viranomainen.

Kuntien sosiaalitoimistoissa ja työvoimatoimistoissa ei pidetä systemaattisesti kirjaa väärinkäytöstapauksista. Tämän vuoksi tiedot esiintyneistä tapauksista jouduttiin selvittämään jälkikäteen. Tiedot kerättiin vuoden 1999 neljän ensimmäisen kuukauden (1.1. - 30.4.) ajalta. Työttömyyskassoilta vastaavat tiedot kerättiin vuodelta 1998. Kansaneläkelaitoksen väärinkäytöstapauksia koskevat tiedot saatiin Kansaneläkelaitoksen ylläpitämästä rekisteristä.

Seuraavassa selostetaan Stakesin selvityksen niitä pääkohtia, jotka ovat merkittävimmät työryhmän työn kannalta.

##### **3.1.1. Väärinkäytösten laajuus**

Selvityksen mukaan ilmitulleita sosiaaliturvan väärinkäytöstapauksia on noin 6 500 tapausta vuositasona. Kun otetaan huomioon lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen määräytymisessä sekä vammaisten kuljetuspalveluiden käytössä tapahtuneet väärinkäytökset,



määrä nousee 7 400 tapaukseen. Viranomaisten tietoon tulleiden väärin perustein myönnettyjen etuuksien kokonaismäärä on noin 34 miljoonaa markkaa vuositasolla (taulukko 1). Kun väärinkäytösten määriä ja väärin perustein maksettujen etuuksien markkamääriä suhteutetaan eri tahojen asiakasmäärien ja maksettujen etuuksien kokonaismääriin, ilmitullut sosiaaliturvan väärinkäyttö osoittautui suhteellisen vähäiseksi. Määrällisesti eniten väärinkäytöksiä liittyi kuntien maksamaan toimeentulotukeen.

Taulukko 1. Väärinkäytöstapausten lukumäärä ja markkamäärä vuositasolla eri etuuksien mukaan

Etuus	Väärinkäytökset estimoituina vuoden ajalle			
	Lukumäärä	Osuus saajista %	Mmk	Osuus maksetuista etuuksista %
Toimeentulotuki	2 535	0,6	9,0	0,3
Asiakasmaksujen määräytyminen	474		0,5	
Kuljetuspalvelut	429		0,1	
Kansaneläkelaitoksen maksamat etuudet	1 167	..	15,5	0,03
Ansiosidonnainen työttömyysturva	1 175	0,3	9,0	0,1
Työvoimatoimistot	1 587	0,2		
<b>Yhteensä</b>	<b>7 367</b>		<b>34,1</b>	

Lähde: Heikkilä - Leppänen 1999

Sosiaalitoimistoista ja työvoimatoimistoista yli puolet ilmoitti, ettei tutkimusajankohtana ollut tullut ilmi yhtään väärinkäytöstapausta. Työttömyyskassoista joka neljännessä ei ollut lainkaan esiintynyt väärinkäytöstapauksia vuoden 1998 aikana. Otospohjaisesti tutkituista Kansaneläkelaitoksen toimistoista 40 prosentissa ei ollut paljastunut lainkaan väärinkäytösepäilyjä vuoden 1999 tammi- huhtikuun aikana.

Tutkittujen viranomaistahojen edustajia pyydettiin arvioimaan, kuinka suuri osuus todellisista väärinkäytöksistä tulee ilmi eli viranomaisten tietoon kussakin organisaatiossa. Näiden viranomaisten antamien lukujen perusteella on arvioitu piiloon jäävän väärinkäytön laajuutta. Piiloon jäävän osan suuruudeksi on arvioitu noin 19 000 väärinkäytöstapausta ja noin 92 miljoonaa markkaa vuositasolla (taulukko 2).

Taulukko 2. Arvio sosiaaliturvan väärinkäytösten kokonaismääristä vuositasolla

	Viranomaisten tietoon tullut		Piiloon jäävä osa		Yhteensä	
	Lukumäärä	Mmk	Lukumäärä	Mmk	Lukumäärä	Mmk
Sosiaalitoimi (toimeentulotuki)	2 535	9.0	6 400	22.6	8 900	31.6
Työvoimatoimistot	1 587		6 500		8 000	
Työttömyyskassat	1 175	8.5	1 900	13.9	3 100	22.4
Kansaneläkelaitos	1 167	15.5	4 200	55.6	5 400	71.1
Yhteensä	6 500	33.0	19 000	92.1	25 400	125.1

Lähde: Heikkilä - Leppänen, 1999

Kokonaisuudessaan sosiaaliturvan väärinkäytösten laajuudeksi arvioitiin vuositasolla noin 25 000 tapausta ja noin 125 miljoonaa markkaa. Väärin perustein myönnetty sosiaaliturva ei näin piiloon jäävä osa mukaan luettunakaan ylitä yhden prosentin osuutta maksettujen etuuk-sien kokonaismäärästä toimeentulotukea lukuunottamatta. Viranomaisten tietoon tuleva osuus on viranomaisten arvion mukaan noin 25 prosenttia kaikista tapauksista ja noin 26 prosenttia kokonaismarkkamäärästä.

### *Sosiaalitoimi*

Selvityksen mukaan eniten väärinkäytöksiä esiintyy kuntien myöntämässä toimeentulotuessa. Tapauksia arvioidaan tulevan tietoon noin 2 500 vuodessa, mikä on noin 0,6 prosenttia etuu-den saajista. Toimeentulotuen väärinkäytösten suuruus arvioidaan noin 9 miljoonaksi mar-kaksi, mikä on kokonaismenoista noin 0,3 prosenttia.

Kuntien ilmoitusten mukaan väärinkäytösten esiintyminen tulosidonnaisissa asiakasmaksuissa on erittäin vähäistä. Niitä on vain noin 500 tapausta vuodessa ja niiden suuruus on yhteensä noin 500 000 markkaa. Taksikortin väärinkäyttö kuljetuspalveluissa oli kuntien ilmoituksen mukaan vähäistä; vain 400 tapausta vuositasolla ja määrä on noin 85 000 markkaa. Selvityk-sen mukaan sekä asiakasmaksuissa että kuljetuspalveluissa väärinkäytöksiä oli esiintynyt alle 10 prosentissa kunnista.

### *Työvoimahallinto*

Työvoimatoimiston antama työvoimapoliittinen lausunto on edellytys työttömyysturvan myöntämiselle. Selvityksen mukaan työvoimatoimistoissa tulee ilmi väärinkäytöstapauksia noin 1 600 vuositasolla, mikä on 0,2 prosenttia asiakkaiden kokonaismäärästä. Noin puolet työvoimatoimistoista ei ollut havainnut lainkaan väärinkäytöksiä ajalla 1.1. - 30.4.1999.

### *Työttömyyskassat*

Työttömyyskassoissa väärinkäytösten määrissä oli havaittavissa suuria vaihteluita kassoittain. Joka neljännessä työttömyyskassassa väärinkäytöksiä ei vuoden 1998 aikana ollut esiintynyt lainkaan, kun taas muutamassa työttömyyskassassa oli tullut ilmi yli 100 väärinkäytöstapausta. Vuoden 1998 aikana väärinkäytöksiä oli ollut yhteensä 1 200. Ilmitulleiden ansiosidonnaisen työttömyysturvan väärinkäytösten markkamäärä oli noin 9 miljoonaa markkaa. Väärin perustein maksettu markkamäärä vaihteli suuresti kassaa kohti; 5 000 markasta yli miljoonaan markkaan. Viidessä työttömyyskassassa väärinkäytösten markkamäärä oli yli 0,5 miljoonaa markkaa vuodessa. Keskimäärin väärin perustein maksettu työttömyysturva oli yli 7 000 markkaa tapausta kohti.

Työttömyyskassoissa ilmitulleita väärinkäytöksiä voidaan pitää erittäin vähäisinä. Ilmitulleiden väärinkäytösten osuus oli 0,1 prosenttia maksettujen etuuksien kokonaismäärästä. Ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan saajista väärinkäyttäjien osuus oli noin 0,3 prosenttia.

### **3.1.2. Väärinkäytösten muodot**

Sosiaaliturvan väärinkäytön muodot poikkesivat jonkin verran toisistaan riippuen organisaatiosta ja etuudesta. Työttömyyskassojen ilmoituksen mukaan ansiosidonnaisen työttömyysturvan yleisin väärinkäytön muoto oli työssäolon tai yritystoiminnan salaaminen (taulukko 3). Noin 17 prosenttia väärinkäytöstapauksista koski muun sosiaalityön salaamista. Tällöin kysymyksessä saattoi olla eläkkeen tai lasten kotihoidon tuen salaaminen. Jonkin verran esiintyi myös ulkomailla oleskelun tai opiskelun salaamista.

Työvoimatoimistoissa yleisintä oli työssäolon salaaminen sekä omasta yritystoiminnasta tai ulkomailla oleskelusta ilmoittamatta jättäminen.

Taulukko 3. Yleisimmät sosiaaliturvan väärinkäyttömuodot eri viranomaistahojen mukaan, prosenttia<sup>1</sup>

Väärinkäytöksen muoto	Viranomaistaho			
	Työttö- myyskassat	Sosiaali- toimistot (toimeen- tulotuki)	Työvoima- toimistot	Kansanelä- kelaitos (työttömyys- turva)
Työssäolon salaaminen	61		34	58
Sosiaalietuuden salaaminen	17	25		1
Työtulojen salaaminen <sup>2</sup>	7	27		
Yritystoiminnan salaaminen	3		28	
Omaisuuksien tai talletusten salaaminen		7		
Muiden tulojen/puolison tulojen salaaminen		7		14
Ulkomailla oleskelun salaaminen	4		19	9
Väärennetty asiakirja	1	6	4	
Vankilassaolon salaaminen			2	11
Perhekokoonpanon salaaminen		13		
Päätoimisen opiskelun salaaminen	2		4	
Valehtelu yhteishakuun osallistumisesta			3	
Salattu työharjoittelun keskeyttäminen				1
Väärinkäytökset yhteensä (lukumäärä)	1151 <sup>3</sup>	726 <sup>4</sup>	448	2752 <sup>5</sup>

Lähde: Heikkilä - Leppänen 1999

Kuntien sosiaalitoimistoissa esiintulleista väärinkäytöksistä suurin osa koski tulojen salaamista. Toimeentulotuessa työtulojen salaamisen rinnalla yleisintä oli muun sosiaalietuuden salaaminen. Noin 7 prosenttiin tapauksista liittyi talletusten tai omaisuuden salaamista. Suhteellisen yleistä toimeentulotuen väärinkäytöstapauksissa oli perheen kokoonpanon salaami-

<sup>1</sup> Kunkin sosiaaliturvaviranomaisen ilmoituksista on taulukkoon poimittu suuruusjärjestyksessä 6–7 eniten esiintynyttä väärinkäytöksen muotoa

<sup>2</sup> Tarkoittaa muiden kuin työsuhteeseen perustuvasta työstä saatujen tulojen salaamista (esim. tekijänoikeuskorvaukset ym.).

<sup>3</sup> Laskettu koko vuoden aineistosta.

<sup>4</sup> Koskee vain toimeentulotuen väärinkäytöksiä.

<sup>5</sup> Laskettu ajanjakson 1.1.1997–30.4.1999 kattavasta kokonaisaineistosta.

nen. Myös vankilassaolon salaamista esiintyi jonkin verran. Tulosisidonnaisissa asiakasmaksuissa väärinkäytökset liittyivät pääasiassa tulojen salaamiseen.

Kansaneläkelaitoksen maksamien eri etuuksien väärinkäytösten syyt vaihtelivat jonkin verran etuuksittain. Kansaneläkelaitoksen myöntämien työttömyysturvaetuuksien yleisin syy oli, kuten ansiosidonnaisessa työttömyysturvassakin, työssäolon salaaminen. Toiseksi yleisin syy oli puolison tulojen salaaminen, mikä tuli erityisesti esiin tulosisidonnaisen työmarkkinatuen kohdalla. Muiden Kansaneläkelaitoksen maksamien etuuksien syitä on käsitelty kohdassa 3.2.1.

### 3.1.3. Väärinkäytösten seuraamukset

Stakesin selvityksessä kartoitettiin väärinkäytösten seuraamuksia vuonna 1998 ilmitulleiden tapausten osalta. Työvoimahallinnosta tiedusteltiin kuitenkin vuoden 1999 neljän ensimmäisen kuukauden aikana esille tulleiden väärinkäytöstapausten seuraamuksia. Väärinkäytösten seuraamuksissa oli havaittavissa suurta vaihtelua eri viranomaistahoilla, mikä johtunee erilaisesta ohjeistuksesta ja käytännöstä tai ohjeistuksen puuttumisesta väärinkäytöstapauksissa (taulukko 4).

Taulukko 4. Väärinkäytösten seuraamukset eri viranomaistahojen mukaan, prosenttia kaikista raportoiduista seuraamuksista

Toimenpide	Työttömyyskassat	Sosiaali-toimistot	Työvoima-toimistot	Kansaneläkelaitos <sup>1</sup>
Tutkintapyyntö poliisille	8	22	1	83
Takaisinperintä toimeentulotukilain nojalla		5		
Muu takaisinperintä		30		
Ilmoitus maksajalle			75	
Vain takaisinperintä	33			
Perintä ja huomautus	33			
Perintä ja varoitus	13			
Perintä ja erottaminen	13			
Ei toimenpiteitä tai käsittely kesken	1	22	19	15
Muu toimenpide		22	5	3
Yhteensä	100	100	100	100

<sup>1</sup> Aluekeskusten ratkaisut toimistojen väärinkäytösepäilyihin 1.1.1997- 30.4.1999.

Lähde: Heikkilä - Leppänen, 1999

### *Sosiaalitoimistot*

Toimeentulotuen väärinkäytöksissä yleisin seuraamus oli takaisinperintä. Noin joka viides väärinkäytöstapaus annettiin poliisille tutkittavaksi. Noin 22 prosentissa väärinkäytöstapauksista seuraamuksena oli ainoastaan asiakkaan suullinen kuuleminen tai varoitus. Yli 20 prosentissa väärinkäytöstapauksista ei ollut seurauksena mitään toimenpiteitä. Syinä siihen, miksi toimenpiteisiin ei ryhdytty, olivat liikaa maksetun summan vähäisyys tai asiakkaan maksukyvyttömyys. Asiakkaan maksukyvyttömyyden takia takaisinperintään ryhtymistä pidettiin turhana. Joissakin tapauksissa asiakkaan taloudellinen tilanne huomioonottaen seuraamuksia pidettiin kohtuuttomina.

Toimeentulotuen väärinkäytös viedään poliisitutkintaan, mikäli tapaus on selkeä petos tai sen yritys ja teko on törkeä. Muita perusteita ovat taloudellisen hyödyn suuruus ja väärinkäytöksen kesto. Myös tapaukset, joissa asiakas ei noudata väärin perustein maksetun toimeentulotuen takaisinmaksusta tehtyä sopimusta, voivat johtaa tutkintapyyntöön poliisille.

Selvityksen mukaan vuosina 1995 - 1998 käsitellyistä tapauksista käräjäoikeus oli antanut tuomion neljässä tapauksessa viidestä. Väärin perustein maksettu toimeentulotuki oli ollut näissä tapauksissa keskimäärin 20 000 markkaa. Joka kymmenennessä poliisitutkintaan menneessä tapauksessa syyttäjä oli tehnyt syyttämättä jättämispäätöksen. Yhdessä tapauksessa kahdestakymmenestä poliisi ei vienyt asiaa syyttäjän tutkittavaksi.

### *Työvoimahallinto*

Työvoimatoimistojen yleisimmin käyttämä seuraamus väärinkäytöksissä oli ilmoitus työttömyysturvan maksajalle. Mihinkään toimenpiteisiin ei oltu ryhdytty yhdessä tapauksessa kymmenestä. Syiksi ilmoitettiin asiakkaan karenssi tai asiakkaan poismuuttaminen paikkakunnalta. Työvoimatoimistojen mielestä etuuden maksajan tehtävänä on tutkintapyyntöjen tekeminen. Työvoimatoimistoista suurin osa ilmoitti tekevänsä väärinkäytöksestä ilmoituksen työttömyyskorvauksen maksajalle.

### *Kansaneläkelaitos*

Kansaneläkelaitoksessa väärinkäytösepäilyistä seuraa aina perusteetta saadun etuuden takaisinperintä. Perinnästä luopumisen edellytyksiä ei yleensä ole, koska liikamaksu perustuu tällöin vilpilliseen menettelyyn. Yli 80 prosenttia Kansaneläkelaitoksen toimistojen aluekeskuksiin ilmoittamista väärinkäytösepäilyistä johtaa tutkintapyyntöön poliisille. Oikeuskanslerin kannanoton (1979) mukaan Kansaneläkelaitoksella ei ole harkintavaltaa rikosilmoituksen tekemisen suhteen, vaan sen tulee antaa kaikki väärinkäytökset poliisitutkintaan.

### *Työttömyyskassat*

Työttömyyskassoissa vuonna 1998 esille tulleiden väärinkäytösten yleisin seuraamus oli ainoastaan takaisinperintä. Työttömyyskassat käyttivät lisäksi yleisesti rangaistuksena työttömyyskassalain mukaisia hallinnollisia seuraamuksia: jäsenille annettavaa huomautusta tai varoitusta sekä jäsenen erottamista liitosta. Huomautus annettiin joka kolmannelle väärinkäytöksestä kiinnijääneelle. Vain 8 prosenttia väärinkäytöksistä johti tutkintapyyntöön poliisille.

Vuosina 1995 - 1998 työttömyyskassoissa tehtiin 123 tutkintapyyntöä poliisille. Käsitellyistä tapauksista noin 70 prosentissa käräjäoikeus antoi langettavan tuomion. Käräjäoikeuden antamissa tuomioissa keskimääräisen väärinkäytöksen suuruus oli noin 43 000 markkaa. Noin 7 prosentissa tapauksista jätettiin rangaistukseen tuomitsematta. Noin 8 prosentissa tapauksista poliisi ei vienyt asiaa syyttäjälle ja 16 prosentissa tapauksista syyttäjä jätti syytteen tekemättä.

Vuonna 1998 vireille tulleissa väärinkäytöstapauksissa väärin perustein maksettu työttömyysturva oli saatu kokonaan takaisinperittyä 71 prosentissa tapauksista. Kaikissa kassoissa ei ollut ryhdytty lainkaan väärin perustein saadun työttömyysturvan takaisinperintään, koska etuuden saaja oli valittanut päätöksestä työttömyysturvalautakuntaan tai vakuutusoikeuteen.

#### **3.1.4. Väärinkäytösten ilmitulo**

Väärinkäytöksen paljastumiseen johti yleisimmin toimihenkilön oma huomio. Sosiaalitoimistoissa noin 60 prosenttia väärinkäytöstapauksista tulee ilmi toimihenkilön oman huomion perusteella. Ilmoitus työttömyysturvan väärinkäytöstä tulee usein työvoimatoimistojen kautta.

Kansaneläkelaitoksen maksamien etuuksien väärinkäytöksistä noin 40 prosenttia paljastuu eri rekistereihin perustuvien tietojen perusteella. Työvoimatoimistoille merkittävä tietolähde oli yksityishenkilöiden tekemät ilmiannot (taulukko 5). Myös sosiaalitoimistoissa ilmiantoja kautta tuli ilmi jonkin verran tapauksia.

### 3.1.5. Miksi väärinkäytöksiä esiintyy

Tutkimuksessa tiedusteltiin eri organisaatioiden toimihenkilöiltä heidän käsityksiään siitä, miksi väärinkäytöksiä esiintyy heidän edustamiensa organisaatioiden maksamissa etuuksissa.

Sosiaaliturvajärjestelmän ja -lainsäädännön monimutkaisuudet nähtiin varsinkin Kansaneläkelaitoksen ja työvoimatoimistojen edustajien arvioinnissa keskeisenä syynä väärinkäytöksiin. Valvonnan vaikeutta korostettiin kuntien sosiaalitoimistoissa ja työvoimatoimistoissa. Työttömyyskassoissa ja työvoimatoimistoissa arvioitiin sosiaaliturvaetuuksien alhaisen tason ja siitä seuraavan taloudellisen ahdingon selittävän väärinkäytöksiä. Kansaneläkelaitoksen piirissä pidettiin moraalien heikentymistä verrattain yleisesti väärinkäytösten syynä (taulukko 5).

Taulukko 5. Viisi tärkeintä väärinkäytösten paljastumiseen johtanutta tapahtumaa eri viranomaistahojen mukaan, prosenttia

Ilmitulo	Viranomaistaho			
	Työttömyyskassat	Sosiaalitoimistot	Työvoimatoimistot	Kansaneläkelaitos
Toimihenkilön oma huomio	49	60	43	23
Verottajan tietoihin perustuen	3	6	4	13
Väestörekisterin tietoihin perustuen				9
Ilmoitus työnantajalta	2			
Yksityishenkilön ilmoitus		6	20	
Ilmoitus Kansaneläkelaitoksesta	10		16	
Ilmoitus työvoimatoimistosta	20			16
Ilmoitus työttömyyskassasta		2	8	
Kansaneläkelaitoksen tietoihin perustuen		17		18
Tapauksia yhteensä	702	204	426	297

Lähde: Heikkilä - Leppänen 1999



Väärinkäytösten toteennäyttämistä kaikki viranomaistahot pitivät ongelmallisena. Väärinkäytösepäilyjä esiintyy jatkuvasti, mutta riittävän näytön saaminen oli hankalaa. Suurimpana syytä tähän nähtiin tietosuojasäännökset, joiden katsotaan vaikeuttavan viranomaisten välistä tietojen vaihtoa.

Sosiaalitoimen ja työvoimahallinnon edustajien käsityksen mukaan väärinkäytökset ovat olleet lisääntymään päin, kun vuoden 1998 tilannetta verrataan aiempiin vuosiin. Muilta selvityksessä mukana olleilta viranomaisilta ei vastaavaa arviota kysytty.

### **3.1.6. Ovatko väärinkäytökset yhteiskunnallinen ongelma**

Käsitykset siitä, kuinka merkittävä yhteiskunnallinen ongelma sosiaaliturvan väärinkäyttö on, vaihteli eri viranomaistahojen mukaan. Tutkimuksen mukaan väärinkäytöksiä piti suurena yhteiskunnallisena ongelmana tai jonkin verran ongelmallisina noin 80 prosenttia työvoimatoimistoista ja Kansaneläkelaitoksen toimistoista. Vähiten ongelmallisina väärinkäytökset nähtiin sosiaalitoimistoissa.

Vastaava painotus ilmeni myös kysyttäessä, tulisiko väärinkäyttöihin puuttua nykyistä enemmän ja tehokkaammin. Kaikista viranomaisista vähintään neljä viidesosaa oli sitä mieltä, että sosiaaliturvan väärinkäyttöihin tulisi puuttua nykyistä tehokkaammin.

## **3.2. Muut selvitykset ja arviot**

### **3.2.1. Kansaneläkelaitoksen maksamien etuuksien väärinkäyttö**

Väärinkäytökset tulevat yleensä ilmi Kansaneläkelaitoksen omissa selvityksissä, kun asiakas antaa ristiriitaisia tai epäluotettavia tietoja olosuhteistaan. Osa väärinkäytöksistä tulee ilmi muualta kuten esimerkiksi verottajalta tai työvoimaviranomaisilta saatavista tiedoista. Kansaneläkelaitoksen atk-järjestelmä sisältää suuren määrän käsittelyä ohjaavaa automatiikkaa sekä kontrolleja, joilla tähdätään virheellisen maksatuksen karsimiseen. Kansaneläkelaitoksen maksamien etuuksien lisäksi rekistereissä on tiedot muun muassa työeläkkeistä ja tapaturma-

ja sotilasvammakorvauksista sekä lisäksi on käytettävissä verotus- ja väestörekisteritiedot. Näiden avulla voidaan varmistaa, että etuudet myönnetään oikein perustein.

Kun Kansaneläkelaitoksen toimistossa syntyy epäily väärinkäytöstä, asia selvitetään ja lähetetään asianomaisen aluekeskuksen tutkittavaksi. Aluekeskus tai sen määräämä toimisto tekee väärinkäytöstapauksista ilmoituksen poliisi- tai syyttäväviranomaiselle syyteharkintaa varten. Kansaneläkelaitoksella on vuodesta 1996 lähtien ollut käytössä erityinen ns. väärinkäytösrekisteri. Rekisteristä on saatavissa tiedot väärinkäytetystä etuudesta, väärinkäytön syystä ja väärin perustein maksetusta rahamäärästä. Lisäksi rekisteristä on saatavissa lukumäärätiedot mm. toimistojen aluekeskuksille lähettämistä väärinkäytösepäilyistä ja aluekeskusten edelleen poliisi- ja syyttäväviranomaisille lähettämistä tapauksista sekä oikeuden päätöksistä. Rekisterin käyttöoikeudet ovat erittäin rajatut, eikä rekisteri saa olla yhteydessä etuuksien käsittelyjärjestelmiin. Periaatteista on sovittu tietosuojavaltuutetun kanssa.

Väärinkäytösrekisterin mukaan Kansaneläkelaitoksen toimistot lähettivät vuonna 1998 noin 1 100 väärinkäytökseksi epäiltyä tapausta tutkittavaksi aluekeskuksiin. Aluekeskukset lähettivät edelleen poliisi- ja syyttäväviranomaisille tutkittavaksi noin 900 tapausta eli noin 80 prosenttia epäillyistä väärinkäytöstapauksista.

Eniten väärinkäytöstapauksia, noin 71 prosenttia kaikista, kohdistui työttömyysturvaan, lähinnä tulositonaiseen työmarkkinatukeen (taulukko 6). Yleisin syy työttömyysturvan väärinkäyttöön oli työssäolon tai yritystoiminnan salaaminen. Muita syitä olivat puolison tulojen tai avoliiton salaaminen, vankilassa olo tai ulkomailla oleskelu. Seuraavaksi eniten väärinkäytöksiä, noin 16 prosenttia kaikista tapauksista, esiintyi yleisessä asumistuessa. Asumistuen väärinkäytön yleisimmät syyt olivat tulojen salaaminen sekä muualla kuin ilmoitetussa asunnossa asuminen. Noin 5 prosenttia Kansaneläkelaitoksen maksamien etuuksien väärinkäytöstapauksista liittyi lapsilisän yksinhuoltajakorotukseen. Sekä asumistuen että lapsilisän väärinkäytöstapauksiin vaikuttaa se, että nykyisin yhteis- tai erillään asumisen luotettava selvittäminen on ongelmallista, koska väestörekisteri ei ole aina ajantasalla tai muutoin luotettava osoitetietojen osalta. Noin 3 prosenttia väärinkäytöksistä liittyi lasten kotihoidon tukeen. Yleisimmät syyt

olivat tulojen salaaminen tarveharkintaista hoitolisää määrättäessä tai se, että lapsi on tosiasias-  
assa kunnan järjestämässä päivähoidossa.

Taulukko 6 . Kansaneläkelaitoksen maksamien etuuksien väärinkäyttö vuonna 1998

Etuuslaji	Toimistojen epäilyt	Alueilta eteenpäin	Osuus %	Liikamaksu Mmk
Työttömyysturva	703	632	70,5	12,5
Yleinen asumistuki	190	147	16,4	1,6
Lapsilisä	67	44	4,9	0,3
Lasten kotihoidon tuki	39	29	3,2	0,2
Sairausvakuutuksen päivärahat	25	17	1,9	0,1
Sairaanhoidon korvaukset	32	11	1,2	0,008
Eläkkeet	25	7	0,8	0,09
Muut etuudet	23	10	1,1	0,03
Yhteensä	1104	897	100,0	14,8

Lähde: Kansaneläkelaitoksen väärinkäytösrekisteri

Sairausvakuutukseen liittyvien väärinkäytösten syitä ovat muun muassa: sairauspäivärahaa voidaan nostaa työssä ollessa, lääkärintodistusten voimassaolopäiviä on muutettu, matkakus-  
tannuksia koskeva tosite on tekaistu tai päivärahan perusteena olevat tulot ilmoitetaan virheel-  
lisinä. Äitiys- ja vanhempainrahan saajat voivat salata ansiotyössä olon, jolloin etuus tulisi  
maksaa vähimmäismääräisenä. Myös ulkomailta asumiseen liittyviä väärinkäytöksiä esiintyy  
vanhempainrahoissa. Kansaneläkelaitoksen maksamiin eläkkeisiin kohdistuvat väärinkäytök-  
set ovat vähäisiä. Ne johtuvat yleensä siitä, että on jätetty ilmoittamatta työeläketieto, joka ei  
näy Eläketurvakeskuksen eläketiedoista. Tällöin on kyse usein ulkomailta maksettavasta eläk-  
keestä. Eläkkeensaajien asumistuessa ilmenevät väärinkäytökset johtuvat tulojen ja talletus-  
ten salaamisesta. Opintotuen väärinkäytökset liittyvät pääasiassa työnteon ja tulojen salaami-  
seen. Koulumatkatukea voidaan käyttää väärin ilmoittamalla reitti tai matkan pituus väärin tai  
käyttämällä muuta kuin ilmoitettua matkustustapaa.

Vuonna 1998 Kansaneläkelaitoksen maksamiin etuuksiin kohdistuneiden väärinkäytösten suuruus oli väärinkäytösrekisterin mukaan noin 14,8 miljoonaa markkaa, mikä oli vain 0,03 prosenttia kaikista Kansaneläkelaitoksen etuusmenoista.

### **3.2.2. Työeläkejärjestelmän väärinkäytökset**

Työeläkejärjestelmässä varsinaista väärinkäyttöä ilmenee suhteellisen vähän, mutta sen sijaan sosiaaliturvasuunnittelua esiintyy. Yksi esimerkki väärinkäytöksistä on ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti. Sosiaaliturvasuunnittelusta on esimerkkinä vakuuttaminen ennen eläketapahtumaa. Tilastoja työeläkejärjestelmän väärinkäytösten laajuudesta ei ole käytettävissä, mutta arvion mukaan niitä on varsin vähän.

#### *Vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönti*

Vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönti ei useinkaan tule Eläketurvakeskuksen tai eläkelaitoksen tietoon ennenkuin työnantajayritys on asetettu konkurssiin. Työntekijäin eläkelain mukaisen vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönti aiheuttaa enemmän kustannuksia kuin yrittäjien eläkelain mukainen vastaava laiminlyönti. Yrittäjien vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönti pienentää yrittäjän itsensä työeläketurvaa ja yrittäjän eläketurva voi näin ollen tältä osin siirtyä kansaneläkejärjestelmän kustannettavaksi. Selviä rikoksia TEL-vakuuttamisessa on tullut esille konkurssien yhteydessä. Konkurssivaiheessa tai juuri sitä ennen saatetaan ilmoittaa yrityksen työntekijöiksi muitakin henkilöitä kuin siellä tosiasiallisesti työskennelleitä ja näin pyritään saamaan työskentelemättömille henkilöille ilmaista eläketurvaa. Tällaiset tapaukset ovat olleet kuitenkin harvinaisia.

#### *Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti*

Tyypillisin eläkkeensaajan tekemä väärinkäyttö on ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti. Joskus laiminlyönti johtuu eläkkeensaajien ymmärtämättömyydestä tai huolimattomuudesta, mutta osa ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönneistä on myös tahallisia. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntien takia eläkkeitä on voitu maksaa aiheetta vuosien ajan. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti on johtanut harvoin oikeustoimiin.

### **3.2.3. Lakisääteisten tapaturmavakuutusten väärinkäyttö**

Tapaturmavakuutuksessa suuri vakuutettujen ja vahinkotapahtumien määrä sekä taloudellisesti merkittävät, jopa eliniän jatkuvat korvaukset, voivat houkutella väärinkäytöksiin. Eniten vilppitapauksia kohdistuu pysyviin ansionmenetyskorvauksiin, jolloin kysymys on taloudellisesti merkittävistä summista. Väärinkäytösten osuus lakisääteisessä tapaturmavakuutuksessa ja henkilövahingoissa arvioidaan noin 5 - 10 prosentiksi maksetuista korvauksista. Vilpillisten korvaushakemusten osuus on edellämainittuja prosenttiosuuksia alhaisempi, koska usein väärinkäytöstapauksissa on kysymys suuresta taloudellisesta edusta.

### **3.2.4. Ulkomailla asuvien suomalaisten ja Suomessa asuvien ulkomaalaisten sosiaaliturvan väärinkäyttö**

Suomen kansalaisia on ulkomailla työn, opiskelun, avioliiton tai muun syyn takia. Sosiaaliturvan väärinkäyttötapauksia tulee ilmi passihakemuksen tietoja tarkistettaessa sekä avustus-, rikos- ym. konsultapausten, isyyden tunnistamisen ja lapsen syntymäilmoituksen yhteydessä. Ulkomaille muutettaessa saatetaan jättää muuttoilmoitus tekemättä, koska se johtaisi taloudellisten etuuksien menettämiseen. Omaiset hoitavat tarvittavat viranomaisasiat Suomessa. Väärinkäytösten syinä on pidetty myös liian löysiä lakeja ja määräyksiä.

Suomessa asuvien ulkomaan kansalaisten mahdollisesta sosiaaliturvan väärinkäytöstä ei ole saatavissa tilastotietoja. Asiantuntijakuulemisten perusteella väärinkäytöksiä kuitenkin esiintyy. Väärinkäytösten välttämiseksi viranomaisten tulisi huomioida passista millä luvalla ulkomaan kansalainen oleskelee Suomessa. Vain passiin merkityllä oleskeluluvalla on mahdollista oikeuttaa henkilö sosiaalietuuksien saajaksi siksi ajaksi, kun hän asuu vakituisesti Suomessa. Väestörekisterikeskuksen antamasta henkilötunnuksesta ei ilmene onko henkilö turisti, määräaikaaisella oleskeluluvalla maassa oleskeleva, maasta karkotettu vai onko henkilö jo muuttanut maasta. Väestörekisteriin vietyjen tietojen tulisi olla mahdollisimman ajan tasalla. On tullut esiin tapauksia, että henkilöt voivat esiintyä muissa Pohjoismaissa tai EU-maissa toisilla henkilöllisyyksillä ja saada näistä maista sosiaaliturvaetuuksia.

### 3.3. Yhteenveto

Työryhmä on työnsä kuluessa tutustunut väärinkäytöksistä aikaisemmin tehtyihin selvityksiin, teettänyt itse asiasta kattavan selvityksen sekä kuullut laajasti eri sosiaaliturvan osa-alueiden sekä muita asiantuntijoita. Näiden selvitysten ja asiantuntijalausuntojen perusteella on vaikea saada yksiselitteistä kuvaa sosiaaliturvan väärinkäytösten koko laajuudesta. Harmaaseen talouteen kytkeytyvien perusteettomasti maksettujen sosiaaliturvaetuuksien määrää on vaikea arvioida.

Selvityksissä ja asiantuntijalausunnoissa arviot väärinkäytösten määrästä ovat näkökulmasta riippuen poikenneet suurestikin toisistaan. Viranomaisten arvion perusteella ilmitulleet sosiaaliturvan väärinkäytösten määrät ovat viime vuosina lisääntyneet. Kasvusta ei ole kuitenkaan täsmällistä tietoa. Tapausten määrän kasvu saattaa myös johtua siitä, että mahdollisuudet ja keinot tunnistaa väärinkäytöksiä ovat lisääntyneet.

Selvitysten ja asiantuntijalausuntojen perusteella voidaan todeta, että väärinkäytöksiä joka tapauksessa esiintyy siinä määrin, että niiden ehkäisemiseksi on tehtävä kaikki toimenpiteet, jotka kohtuullisilla kustannuksilla voidaan tehdä.

Työryhmä esittää toimenpide-ehdotuksensa kohdassa 5. Toimenpiteiden vaikutusta on syytä jatkuvasti seurata. Seurannan tulosten perusteella tulee arvioida mahdollisten lisätoimenpiteiden tarve.

## **4. NYKYINEN MENETTELY JA OHJEET VÄÄRINKÄYTÖSTAPAUKSISSA**

### **4.1. Väestötietojärjestelmän osoitetietojen ylläpito**

Sosiaaliturvaetuksia myönnettäessä on merkitystä sillä, että asunto- ja osoitetiedot ovat oikeat ja ajan tasalla. Työryhmän tekemien selvitysten ja asiantuntijalausuntojen perusteella on ilmennyt, että asunto- ja osoitetiedot eivät aina ole luotettavia ja ajan tasalla. Tämä on mahdollistanut sosiaaliturvan väärinkäytöksiä. Väestötietojärjestelmän osoitetietojen ylläpito perustuu kansalaisille säädettyyn ilmoitusvelvollisuuteen. Kotikuntalakia (201/1994) säädettäessä asetettiin tavoitteeksi muuttoilmoitusvelvollisuuden keventäminen ja yksinkertaistaminen. Uudistuksella pyrittiin tehostamaan ja nopeuttamaan rekisteriviranomaisten tiedon saantia ja näin parantamaan osoitetietojen tasoa väestötietojärjestelmässä.

Lakisääteisen muuttoilmoitusvelvollisuuden täyttäminen on tehty mahdollisimman helpoksi ja joustavaksi nimenomaan kansalaisen kannalta, joka vastaa itse ilmoitusvelvollisuutensa täyttämisestä. Uudistuksen yhteydessä luovuttiin, osittain myös tietosuojasyistä, velvollisuudesta toimittaa kirjallinen muuttoilmoitus rakennuksen omistajan tai tämän edustajan kautta rekisteriviranomaisille. Nykyisin muutosta voi ilmoittaa maistraatille kirjallisesti, puhelimitse tai asiakaskäynnin yhteydessä suullisesti. Ilmoituksen voi tehdä jo ennen muuttopäivää.

Vuonna 1995 käyttöön otettu valtakunnallinen muuttoilmoitusten palvelupuhelin on otettu kansalaisten keskuudessa hyvin vastaan. Muuttoilmoitusvelvollisuudesta ja muuttoilmoitusten palvelupuhelimesta on kansalaisille tiedotettu monin eri tavoin. Tällä hetkellä jo noin puolet kaikista muuttoilmoituksista tehdään puhelimitse. Tietojen saanti väestötietojärjestelmään on huomattavasti nopeutunut, mikä on yhteiskunnan tietohuollon kannalta tärkeää.

Väestötietojärjestelmän osoitetietojen laadun jatkuvaa seurantaa varten on otettu käyttöön tutkimusmenetelmä, jolla osoitetietojen taso selvitetään joka vuosi. Väestörekisterikeskuksen vuosina 1998 ja 1999 Tilastokeskuksella teettämien selvitysten mukaan noin 3 prosenttia väestöstä (150 000 henkilöä) ei kyselyajankohtana asunut väestötietojärjestelmään merkityssä osoitteessa.

Rekisterihallinnossa on vireillä useita kehittämishankkeita, joiden tavoitteena on edelleen parantaa väestötietojärjestelmän osoitetietojen tasoa. Väestörekisterikeskus ja Suomen Posti Oy ovat tammikuussa 1998 asettaneet yhteisen projektin, jonka tarkoituksena on kerätä tiedot osoitteenmuutoksista yhtenäisesti. Yhteisen tiedonkeruun tavoitteena on helpottaa kansalaisten muuttoilmoitusten tekoa. Ilmoitusmenettelyn yhdistäminen parantaa myös väestötietojärjestelmän palvelukykyä. Yhteinen tiedonkeruu on aloitettu vuonna 1999. Osoitetietojen laatua on pyritty parantamaan myös yhteistyöllä taloyhtiöiden kanssa. Maistraatit ja taloyhtiöt tarkistavat osoitetietoja yhteistyössä.

Muuttoilmoituksen tekeminen on kotikuntalaissa säädetty velvollisuus. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan muuttoilmoitus on tehtävä rekisteritoimistolle viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä määrätään lain 14 §:n mukaan 200 markan suuruinen ilmoitusrikemaksu. Tahallisesta väärän tiedon antamisesta rekisteriviranomaiselle on säädetty rangaistus rikoslain 16 luvun 7 §:ssä. Sen mukaan rekisterimerkintärikoksesta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi.

Työryhmä pitää tärkeänä, että asunto- ja osoitetietojen luotettavuutta ja ajan tasalla pitämistä parannetaan.

## **4.2. Nykyinen tiedonkulku**

Nykyinen tiedonkulku sosiaaliturvaa toimeenpanevien viranomaisten ja laitosten sekä esimerkiksi verohallinnon välillä perustuu kussakin etuuslaissa tai muussa laissa olevaan tietojen saantia tai luovutusta koskevaan erillissäännökseen. Sosiaaliturvan osalta on yleensä kysymys salassa pidettävistä tiedoista. Nykyiset säännökset mahdollistavat varsin laajasti viranomaisen tai laitoksen mahdollisuuden saada toiselta viranomaiselta myös sellaisia salassa pidettäviä tietoja, joihin viranomaisella tai laitoksella on lakiin perustuva tietojensaantioikeus. Atk:n avulla tapahtuva tietojenvälitys on kuitenkin ollut varsin rajoitettua vero- ja väestörekisteritietoja lukuun ottamatta. Uusi julkisuuslaki, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), mahdollistaa myös atk:n avulla tapahtuvan tietojen välityksen. Salassa pidettävien



tietojen osalta edellytetään kuitenkin lisäksi, että tietoyhteydestä on säädetty erillislaissa tai että henkilö antaa suostumuksensa tietojen välitykseen.

Työryhmä katsoo, että viranomaisten välinen tiedonkulun parantaminen nopeuttaa asioiden käsittelyä ja varmistaa ratkaisujen oikeellisuutta sekä edesauttaa väärinkäytösten torjumista.

### **4.3. Ohjeet väärinkäytöstapauksissa**

#### **4.3.1. Kansaneläkelaitos**

Kansaneläkelaitoksen ohjeiden mukaan toimistojen havaitsemat väärinkäytösepäilyt toimitetaan aluekeskusten tutkittaviksi lukuun ottamatta eräitä suurimpia toimistoja, jotka harkitsevat asian itsenäisesti. Aluekeskusten väärinkäytöksinä pitämät tapaukset annetaan poliisin tai syyttäväviranomaisen tutkittavaksi. Oikeuskanslerin vuonna 1979 antaman kannanoton perusteella ilmitulleet väärinkäytöstapaukset tulee saattaa poliisi- ja syyttäväviranomaisten tietoon eikä Kansaneläkelaitoksella ole rikosilmoituksen tekemisen suhteen itsenäistä harkintavaltaa.

Väärinkäytöstapaukset ja niitä koskevat toimenpiteet kirjataan Kansaneläkelaitoksessa atk:n avulla ylläpidettävään väärinkäytösrekisteriin. Rekisteriä on ylläpidetty vuodesta 1996 lähtien. Rekisteriin merkitään myös poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen asiaa koskevat päätökset. Rekisteristä saadaan väärinkäytöstapauksia koskevat tilastotiedot. Liikaa maksettu etuus peritään yleensä takaisin kunkin etuuslain takaisinperintäsäännöksen nojalla. Nämä säännökset on uudistettu ja yhdenmukaistettu vuonna 1997. Eräissä tapauksissa liikamaksu vaaditaan Kansaneläkelaitokselle tai oikeudenkäynnin yhteydessä vahingonkorvauslain nojalla, jolloin voidaan vaatia myös korkoja.

Kansaneläkelaitoksen hallitus uudisti ja selkeytti 4.11.1999 Kansaneläkelaitoksessa noudatettavat periaatteet väärinkäytösasioissa. Kansaneläkelaitos on myös uusinut ja täydentänyt väärinkäytöksiä koskevat ohjeensa. Ne jaetaan toimistoille vuoden 2000 tammikuussa. Niihin sisältyvät myös oikeudenkäyntimenettelyä koskevat ohjeet. Ohjeistusta laadittaessa on otettu huomioon myös sosiaali- ja terveysministeriön ja työministeriön vastaavat uudet ohjeet. Vää-

rinkäytösasioista järjestetään koulutus Kansaneläkelaitoksen toimistoille vuoden 2000 maaliskuun ja huhtikuussa.

#### **4.3.2. Työhallinto ja työttömyyskassat**

Työttömyyskassa voi työttömyyskassalain 4 §:n mukaan antaa väärinkäytötapauksissa jäsenilleen huomautuksen tai varoituksen tai erottaa heidät kassasta. Kassa voi myös tehdä tutkintapyyntöä poliisille rikoslain tai työttömyysturvalain perusteella. Kassat ovat käyttäneet tätä mahdollisuutta kuitenkin vain verraten vähän. Vilpillisesti saatu päiväraha peritään pääsääntöisesti takaisin.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja työministeriö ovat antaneet ohjeet työttömyysturvan väärinkäytösten torjumisesta. Ohjeet tulivat voimaan 1.11.1999 alkaen. Työttömyysturvan väärinkäytösten tehokasta torjumista on aiemmin vaikeuttanut työvoimatoimistojen ja työttömyyskassojen sisäisten menettelytapojen kirjavuus. Myöskään viranomaisten välinen tehtävien jako ja yhteistyön muodot eivät kaikilta osin ole olleet selvillä.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja työministeriön antamien ohjeiden tavoitteena on tehostaa työttömyysturvan väärinkäytösten torjumista työvoimatoimistoissa ja työttömyyskassoissa. Tavoitteeseen pyritään selkeyttämällä väärinkäytösten ennaltaehkäisyyn ja selvittämiseen liittyviä sisäisiä menettelytapoja, yhdenmukaistamalla seuraamuskäytäntöä sekä tiivistämällä viranomaisyhteistyötä. Ohjeiden avulla pyritään puuttumaan aikaisempaa tehokkaammin tilanteisiin, joissa joko työvoimaviranomaista tai työttömyyskassaa tarkoituksellisesti erehdytetään tarkoituksena saada aiheettomasti työttömyysturvaetuutta. Mainitunlainen menettely täyttää usein työttömyysturvarikkomuksen tai petoksen tunnusmerkistön. Kummissakin ohjeissa lähtökohtana on, että väärinkäytötapaukset tulee ilmoittaa poliisi- tai syyttäväviranomaiselle syyteharkintaa varten.

Varmistaakseen ohjeille asetettujen tavoitteiden täyttymisen työministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö järjestävät asiasta koulutustilaisuuksia työvoimaviranomaisille ja työttömyyskassojen henkilöstölle.

#### **4.3.3. Kuntien sosiaali- ja terveystoimi**

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut toimeentulotukioppaassa kunnille suositukset toimeentulotuen takaisinperinnän hoitamisesta. Näitä ohjeita on noudatettu myös tilanteissa, joissa toimeentulotuen myöntäminen on perustunut tahallaan annettuihin erehdyttäviin tietoihin. Eräät kunnat ovat antaneet väärinkäytöstapausten hoitamisesta omia ohjeitaan. Vähäisestä väärinkäytöksestä sanktiona on usein ollut pelkästään sosiaaliohjeiden antama suullinen varoitus. Pidemmän aikaa jatkunut ja tahallinen väärinkäyttö on joskus johtanut poliisille tehtävään tutkintapyyntöön. Toimeentulotuen väärinkäytöksissä rikoslain soveltaminen on ollut harvinaista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevissa säädöksissä ei ole määräyksiä väärinkäytöksistä ja takaisinperinnästä. Jos asiakasmaksuja koskeva päätös on perustunut asiakkaan tai hänen edustajansa antamiin virheellisiin tietoihin, maksu voidaan oikaista takautuvasti enintään vuoden ajalta.

Säädöksiin vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista ei sisälly väärinkäytöksiä tai takaisinperintää koskevia määräyksiä.

#### **4.3.4. Poliisi- ja syyttäväviranomaiset sekä tuomioistuimet**

Poliisilla on poliisilain 5 §:n ja esitutkintalain 2 §:n 2 momentin mukaan harkintavalta sen suhteen, viedäänkö sille ilmoitettu väärinkäytöstapaus syyteharkintaan. Myös syyttäjällä on oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 ja 8 §:n nojalla oikeus jättää syyte tietyin edellytyksin nostamatta. Esitutkintalain 4 a §:n perusteella jo etuuden maksajan pyyn-

nöstä käynnistetty esitutkinta voidaan tällaisissa tapauksissa jättää toimittamatta tai keskeyttää. Tuomioistuin voi rikoslain 3 luvun 5 §:n 3 momentin mukaan jättää rangaistuksen tuomitsematta, vaikka teko olisikin täyttänyt rikoksen tunnusmerkistön. Lisäksi tuomioistuimet ovat hylänneet osan väärinkäytöksiä koskevista syytteistä erilaisilla prosessuaalisilla perusteilla tai sillä perusteella, ettei asiassa ole esitetty riittävää näyttöä esimerkiksi tahallisuudesta tai hyötymistarkoituksesta. Rangaistusmääräysmenettelyä näissä tapauksissa käytetään hyvin harvoin.

Poliisi- ja syyttäväviranomaisille sekä tuomioistuinlaitokselle ei ole annettu koulutusta ja ohjausta sosiaaliturvan väärinkäytösten selvittämisessä. Poliisi- ja syyttäväviranomaisten sekä tuomioistuinlaitoksen noudattama käytäntö sosiaaliturvan väärinkäytösten suhteen on ollut tapauskohtainen. Päätöksistä ja tuomioista ei ole olemassa tilastotietoja. Käytännössä on ollut havaittavissa erilaisia ratkaisuja, eikä ennakkopäätökseksi katsottavia linjaratkaisuja juuri ole.

## **5. TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET VÄÄRINKÄYTÖSTEN EHKÄISEMISEKSI**

Työryhmä esittää seuraavassa toimenpide-ehdotuksensa väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Osa toimenpiteistä on sellaisia, jotka on pantu vireille työryhmän työn kuluessa tai jo aikaisemmin. Työryhmä kiirehtii näiden vireillepantujen hankkeiden eteenpäin viemistä. Hankkeet liittyvät lähinnä viranomaisten ja laitosten välisten tietoyhteyksien parantamiseen sekä etuuksien käsittelyssä tarpeellisten tietojen saannin ja niiden käytön laajentamiseen.

### **5.1. Viranomaisten välisten tietoyhteyksien parantaminen**

Vuoden 1999 joulukuun alusta tuli voimaan uusi julkisuuslaki, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Lain 29 § koskee salassa pidettävien tietojen antamista viranomaisten välillä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaiset voivat antaa toisilleen lakiin perustuvia salassa pidettäviä tietoja, jos siitä on erikseen laissa säädetty tai jos henkilö antaa siihen suostumuksensa. Mainituilla edellytyksillä tietoja voidaan pykälän 3 momentin mukaan luovuttaa myös teknisen käyttöyhteyden avulla.

Sosiaaliturvalainsäädännön tietosuojasäännösten muutoksia on ryhdytty valmistelemaan uuden julkisuuslain ja henkilötietolain (523/1999) voimaantulon johdosta. Tässä yhteydessä on tarkoitus uudistaa Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemia etuuksia koskevan lainsäädännön, sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädännön, työttömyysturvalainsäädännön sekä työeläke- ja tapaturmavakuutuslainsäädännön tietosuoja koskevat säännökset. Hallitus on 29.10.1999 antanut eduskunnalle esityksen laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (HE 137/1999 vp). Myös se sisältää henkilötietojen luovuttamista ja saamista koskevia säännöksiä. Hallituksen esitys on eduskunnan käsiteltävänä. Muut lainmuutosesitykset on tarkoitus antaa vuoden 2000 alkupuolella.

Eri sosiaaliturvalakeihin on tarkoitus lisätä julkisuuslain 29 §:n 3 momentin edellyttämät viranomaisten välisen teknisen käyttöyhteyden mahdollistavat säännökset. Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lakiesityksen 21 §:n mukaan sosiaalihuollon viranomaiset voivat saada veroviranomaisilta ja Kansaneläkelaitokselta salassa pidettäviä tietoja

teknisen käyttöyhteyden avulla maksun määräämistä ja tietojen tarkistamista varten. Tähän perustuen Kansaneläkelaitos on yhdessä Suomen Kuntaliiton ja kuntien kanssa ryhtynyt valmistelevaan Kansaneläkelaitoksen toimistojen ja kuntien sosiaali- ja terveystoimen välisiä atk-yhteyksiä. Tavoitteena on, että atk-yhteydet saataisiin toimintakuntoon vuoden 2000 aikana.

Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemia etuuksia koskeviin lakeihin valmistellaan lisättäväksi Kansaneläkelaitoksen ja eri viranomaisten ja laitosten tekniset tietoyhteydet mahdollistavat säännökset. Mm. työttömyysturvalakiin tehtävällä lisäyksellä mahdollistettaisiin Kansaneläkelaitoksen toimistojen ja työttömyyskassojen atk-yhteydet. Yhteyden käytännön suunnittelu on jo aloitettu.

**Työryhmä kiirehtii valmisteilla olevan henkilötietojen luovuttamista ja saamista koskevan erityislainsäädännön toimeenpanoa ja pitää sen toteuttamista välttämättömänä. Erityisen tärkeää on Kansaneläkelaitoksen, kuntien sosiaali- ja terveystoimen ja verohallinnon välisten atk-yhteyksien sekä Kansaneläkelaitoksen, työhallinnon ja työttömyyskassojen välisten atk-yhteyksien toteuttaminen.**

## **5.2. Etuuksia koskevien tietojen käyttäminen toista etuutta käsiteltäessä**

Käsittelyn nopeuttamiseksi viranomaisten ja laitosten tulisi voida etuusasiaaa käsitellessään käyttää aikaisemmin tai samanaikaisesti toiselta viranomaiselta tai laitokselta tai hakijalta itseltään toista etuusasiaaa varten saamiaan tietoja, kun ne ovat tarpeen myöhempää etuutta ratkaistaessa. Tätä koskeva säännös on nykyisin muutamissa etuuslaeissa. Parhaillaan valmistavana olevassa sosiaaliturvalainsäädännön tietosuojasäännösten uudistuksessa mainittu säännös on tarkoitus lisätä kaikkiin Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemiin etuuslakeihin sekä maatalousyrittäjien eläkelakiin. Vastaavansisältöinen säännös sisältyy myös lakiin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta. Säännöksellä on vaikutusta myös sosiaaliturvan väärinkäytösten ehkäisemisessä.

**Sosiaaliturvalainsäädäntöön tulisi käsittelyn nopeuttamiseksi ja väärinkäytösten ehkäisemiseksi lisätä säännökset siitä, että viranomainen ja laitos voi etuutta käsitellessään käyttää jo aikaisemmin tai samanaikaisesti toisen etuuden käsittelyä varten muulta viranomaiselta tai laitokselta tai hakijalta itseltään saamiin tietoja. Lisäksi sosiaaliturvalainsäädäntöön tulisi sisällyttää säännökset siitä, että viranomaiset ja muut lakisääteisen sosiaaliturvan toimeenpanoon osallistuvat tahot voisivat oma-aloitteisesti antaa tietoja toisilleen silloin, kun on syytä epäillä tehdyn rikoksen.**

### **5.3. Tietojen saanti pankeilta ja muilta rahalaitoksilta**

Eduskunnan käsiteltävänä olevan sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lakiesityksen 20 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuollon viranomaisella olisi tietyin edellytyksin oikeus saada salassa pidettäviä tietoja myös rahalaitoksilta. Säännöksen mukaan tietojensaantioikeus on silloin, kun sosiaalihuollon viranomainen ei saa riittäviä tietoja ja selvityksiä muilta tahoilta ja on perusteltua syytä epäillä asiakkaan antamien tietojen riittävyyttä ja luotettavuutta. Rahalaitosten ilmoitusvelvollisuutta koskeva säännös sisältyy myös 1.1.1999 voimaantulleeseen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta annetun lain (976/1998) 14 a §:ään. Sen mukaan muun muassa rahalaitoksilla on velvollisuus antaa sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisille asiakasmaksujen määrittämisen kannalta merkitykselliset asiakasta koskevat tiedot. Edellytyksenä tiedonsaantioikeuden käyttämiselle on, että kunta tai kuntayhtymä ei ole saanut asiakkaalta riittäviä ja luotettavia tietoja maksun määrittämistä varten. Pankeilta pyydetään vain ne tiedot, joilla on vaikutusta maksukyvyn mukaista maksua määrättäessä. Tiedot pyydetään vain silloin, kun asiakkaan antamat tiedot eivät ole riittäviä.

Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemien etuuslakien osalta on nykyisin tiedonsaantioikeutta pankeilta ja muilta rahalaitoksilta koskeva säännös vain eläkkeensaajien asumistukilaissa, perhe-eläkeläissa ja rintamasotilaseläkeläissa. Tarkoitus on kuitenkin esittää vastaava säännös lisättäväksi kaikkiin niihin Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemia etuuksia koskeviin lakeihin, joiden mukaan talletuksilla, veloilla ja niiden koroilla on vaikutusta kyseisen lain mukais-

ta etuutta käsiteltäessä. Näitä etuuksia ovat asumistuki, työmarkkinatuki, sotilasavustus, lasten kotihoidon tuen hoitolisä sekä tarveharkintainen sairauspäiväraha ja kuntoutusraha.

**Työryhmä pitää välttämättömänä, että kaikissa niissä etuuslaeissa, joiden mukaan talletuksilla tai veloilla ja niiden koroilla on vaikutusta etuuden määrään, lisätään säännökset, jotka oikeuttavat etuuden maksajan tarkistamaan yksittäistapauksissa mainitut tiedot pankeilta ja muilta rahalaitoksilta.**

#### **5.4. Tietojen saanti rangaistuslaitoksilta**

Useiden etuuslakien mukaan etuuden maksaminen tulee keskeyttää, kun etuuden saaja joutuu vankilaan tai pakkolaitokseen. Nykyisin kansaneläkeasetuksen 62 §:ssä on säädetty tähän liittyvästä vankilan ilmoitusvelvollisuudesta Kansaneläkelaitokselle. Vastaava vankilan ilmoitusvelvollisuutta koskeva säännös on tarkoitus esittää lisättäväksi myös asumistukilakiin, työttömyysturvalakiin, opintotukilakiin, kuntoutusrahalakiin ja sotilasavustuslakiin. Erityisesti työttömyysturvaan ja asumistukeen on liittynyt tältä osin väärinkäytöksiä, kun vankilaan joutunut ei itse ole ilmoittanut siitä etuuden maksajalle.

**Työryhmä esittää, että erikseen tulisi selvittää mainitun lainsäädännön toimivuus työhallinnon, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen osalta. Selvityksessä tulisi erityisesti kiinnittää huomio siihen, miten vapausrangaistuksen täytäntöönpanosta saadaan toimitetuksi tieto etuuden maksajalle.**

#### **5.5. Väärinkäytösten sanktioita koskevan lainsäädännön yhtenäistäminen**

Rikoslain säännösten lisäksi nykyisin on eräissä etuuslaeissa omia väärinkäytöksiä koskevia erityissäännöksiä, joihin voi vielä liittyä erityissanktioita. Tämä on johtanut erilaiseen käytäntöön eri etuuksien väärinkäytöksissä. Tavoitteena tulisi olla, että kaikkien etuuksien väärinkäytöksiä käsiteltäisiin yhtenäisen lainsäädännön eli rikoslain mukaan. Tähän tavoitteeseen voitaisiin päästä, jos seuraavat nykyiset erillisiä rangaistussanktioita sisältävät etuuslakien väärinkäytössäännökset kumottaisiin: työttömyysturvalain 30 §, työmarkkinatuesta annetun



lain 38 §, työttömyyskassalain 4 §:n 1 momentin 2 kohta ja asumistukilain 23 §:n 2 momentti. Väärinkäyttöksiin sovellettaisiin siten lähinnä rikoslain petosta (RL 36 luvun 1-3 §) tai väärennyistä (RL 33 luvun 1-3 §) koskevia säännöksiä. Muutos yhtenäistäisi väärinkäytöksistä aiheutuvat seuraamukset.

**Työryhmä ehdottaa, että kaikkien etuuksien väärinkäytöksiä käsiteltäisiin yhtenäisen lainsäädännön eli rikoslain mukaan.**

### **5.6. Kuntien sosiaali- ja terveystoimelle annettavat ohjeet**

Työryhmän työn kuluessa on työttömyyskassoille, työhallinnolle ja Kansaneläkelaitokselle laadittu uudet väärinkäytöksiä koskevat ohjeet. Ohjeet on pyritty keskenään yhdenmukaistamaan.

Kuntien sosiaali- ja terveystoimessa toimitaan nykyisin väärinkäytöstapauksissa yhtenäisen ohjeistuksen puuttuessa harkinnanvaraisesti ja tämä on johtanut erilaisiin käytäntöihin. Tämän vuoksi myös kuntien sosiaali- ja terveystoimelle tulee laatia pikaisesti yhtenäiset ohjeet väärinkäytöstapausten hoitamisesta.

**Työryhmä katsoo, että sen jälkeen kun sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskeva laki on hyväksytty, tulisi sosiaali- ja terveysministeriön antaa kunnille yhtenäiset ohjeet väärinkäytösten käsittelystä. Ohjeiden tulee olla yhdenmukaiset edellä mainittujen ohjeiden kanssa. Niissä tulee siten olla lähtökohtana, että väärinkäytöstapaukset ilmoitetaan aina poliisi- tai syyttäväviranomaisille syyteharkintaa varten.**

### **5.7. Sosiaaliturvalainsäädännön eräiden käsitteiden selkeyttäminen**

Sosiaaliturvalainsäädännössä esiintyy erilaisia perhe-, huoltajuus-, avoliitto-, yhteistalous- ja eritalouskäsitteitä. Perhesuhteiden selvittäminen on usein vaikeaa ja lisäksi eri lakien määritelmät poikkeavat toisistaan. Erityisen ongelmallinen on yksinhuoltajuuden toteaminen. Yk-

sinhuoltajalle maksetaan muun muassa lapsilisän yksinhuoltajakorotusta ja hän saa asumistukea määrättäessä tuloistaan yksinhuoltajavähennyksen. Avoliiton sekä puolisoiden eri talouden määritelmät poikkeavat sanonnoiltaan eri laeissa toisistaan, vaikka tavoitteet olisivat olleet samat. Selvitysmies Pentti Arajärvi on muistiossaan ehdottanut näiden määritelmien yhdenmukaistamista eri etuuslaeissa (Arajärvi 1997).

**Työryhmän mielestä perhe-, huoltajuus-, avoliitto-, yhteistalous- ja eritalouskäsitteet tulisi määritellä eri etuuslaeissa mahdollisimman yhdenmukaisesti. Tätä koskeva lainsäädännön selkeyttämistyö tulisi aloittaa. Selvityksen lähtökohtana voisi olla esimerkiksi selvitysmies Arajärven tekemä ehdotus eräisiin etuuslakeihin sisältyvien avio- ja avoliiton määritelmien yhdenmukaistamisesta.**

## **5.8. Etuuden väliaikainen vähentäminen tai keskeyttäminen**

Eräissä tilanteissa etuuden maksamista ei voida vähentää eikä keskeyttää, vaikka tiedossa olevien seikkojen perusteella etuutta maksetaan aiheetta tai liian suurena. Etuuden saajaa ei esimerkiksi tavoiteta ulkomailla olon vuoksi. Jotta etuuden liikamaksulta vältyttäisiin silloin, kun oikeutta etuuteen ei enää ole, tulisi etuus voida välittömästi vähentää tai keskeyttää väliaikaisesti. Tästä on nykyisin säädetty kansaneläkelain 45 §:ssä ja asumistukilain 15 a §:ssä ja eräissä muissa laeissa on viittaus kansaneläkelain säännökseen .

**Työryhmän mielestä etuuden väliaikaista vähentämistä tai keskeyttämistä koskeva säännös tulisi sisällyttää kaikkiin etuuslakeihin.**

## **5.9. Osoitetietojen luotettavuuden ja ajantasaisuuden parantaminen**

Vuonna 1994 voimaantulleen kotikuntalain perusteella muuttoilmoitusten tekemiskäytäntö muuttui siten, että ilmoitukset tehdään suoraan rekisteriviranomaiselle eikä enää taloyhtiöiden isännöitsijöille. Tämä on johtanut siihen, että taloyhtiöiden isännöitsijöillä ei monessa tapauksessa ole ajantasaista tietoa talossa asuvista henkilöistä. Myöskään väestörekisterin tiedot eivät kaikissa tapauksissa ole ajan tasalla, koska muuttoilmoitusten tekemistä ei valvota riittä-

västi. Osoitetietojen epäluotettavuus on useassa tapauksessa syynä etuuden väärinkäyttöön. Tämä koskee muun muassa toimeentulotukea, asumistukea, työmarkkinatukea, lapsilisän yksinhuoltajakorotusta ja opintotukea. Erityisesti näiden etuuksien osalta etuuden maksajalla tulisi väärinkäytösten estämiseksi olla luotettavat ja ajantasaiset tiedot siitä, keitä henkilöitä asunnossa tosiasiallisesti asuu.

**Työryhmä esittää, että kiinteistön omistajat tai taloyhtiöiden isännöitsijät tulisi velvoittaa säännöllisin väliajoin tarkistamaan väestörekisterin tiedot ja väestörekisteriviranomaisten mahdollisuutta osoite- ja asuntotietojen tarkistamiseen tulisi parantaa. Rekisteriviranomaisen tulisi toimittaa säännöllisesti kiinteistön omistajille tai taloyhtiöiden isännöitsijöille mainitut tiedot.**

#### **5.10. Koulutus ja seuranta**

Työryhmän työn kuluessa on käynyt ilmi, että eri viranomaisten tietämys sosiaaliturvan väärinkäytöksistä ja suhtautuminen niihin on erilaista. Kaikkien sosiaaliturvaa myöntävien viranomaisten ja laitosten tulisi järjestää väärinkäytösten torjuntaa ja selvittämistä koskevaa koulutusta säännöllisesti henkilöstölleen. Etuuden hakijoille ja saajille tulisi tehostetusti tiedottaa väärinkäytöksiin liittyvistä seuraamuksista esimerkiksi esitteissä ja asiakaslehdissä sekä asiakaspalvelupisteissä.

Sosiaaliturvaetuuksia myöntävien tahojen tulisi järjestää yhteisiä väärinkäytösasioita koskevia neuvottelutilaisuuksia vero- ja työvoimaviranomaisten, ulkomaalaisviranomaisten sekä poliisi- ja syyttäväviranomaisten ja tuomioistuinlaitoksen kanssa. Tilaisuuksia tulisi järjestää säännöllisin väliajoin paikallistasolla tai alueellisesti. Tässä yhteydessä tulisi myös selvittää mahdollisuudet käyttää rangaistusmääräysmenettelyä nykyistä laajemmin. Vero-, työvoima-, poliisi- ja syyttäväviranomaisille sekä tuomioistuinlaitokselle tulisi antaa tiedoksi sosiaaliturvan väärinkäytöksiä koskevat eri viranomaisten ja laitosten ohjeet.

**Työryhmä esittää, että kunkin viranomaisen ja laitoksen tulisi nimetä organisaationsa sisällä yksikkö tai henkilö, joka vastaisi väärinkäytösasioiden hoitami-**

**sesta. Sosiaaliturvaetuuksia myöntävien viranomaisten ja laitosten tulisi tilastoida väärinkäytökset säännöllisesti. Viranomaisten ja laitosten tulisi järjestää väärinkäytösten torjuntaa ja selvittämistä koskevaa koulutusta henkilöstölleen. Sosiaaliturvaetuuksia myöntävien tahojen tulisi järjestää yhteisiä väärinkäytösasioita koskevia neuvottelutilaisuuksia.**

## Lähteet

- Arajärvi, P. 1997. Selkeämpään toimeentuloon. Selvitysmiesmuistio toimeentuloturvalaisäädännön selkeyttämisestä. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1997:20. Helsinki.
- Dean, A. & Melrose, M. 1997. Manageable Discord. Social Policy and Administration 1997:2.
- Ekobrottsmyndigheten. 1999. Svenska folkets åsikter om ekonomisk brottslighet 1999. Resultatet av en medborgarenkät. Pressmeddelande. Stockholm.
- Evanson, E. ja Woods, R. 1995. Poverty, Deregulation of the Labour Market and Benefit Fraud. Social Policy and Administration 1995:1.
- Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti. 1995. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1995:6. Helsinki.
- Heikkilä M. ja Leppänen A. 1999. Sosiaaliturvan väärinkäyttö. Tutkimus viranomaisten tietoon tulleista sosiaaliturvan väärinkäytöksistä. Stakes. Aiheita 33/1999. Helsinki.
- Hellsten, K ja Uusitalo, H. 1999. Mikä on sosiaaliturvan väärinkäyttöä? Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Kela Stakes. Raportteja 245. Jyväskylä.
- Kaleva. 1998. Väärinkäyttö yleistä – miljoona suomalaista tuntee jonkun, joka huijaa sosiaalietuuksilla. 29.8.1998.
- Marski J. 1998. Sosiaaliturvan väärinkäyttö ja kansalaismielipide. Kansaneläkelaitos. Sosiaalili- ja terveysturvan selosteita 6/1998. Helsinki.
- Riksförsäkringsverket. 1999. Projekt Rätt Ersättning. Redovisning av insatser och effekter hos Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna med anledning av anvisade projektmedel ur A 20 Kontrollfunktionen i staten. Pressinformation 20/99. Stockholm.
- Työttömyysturvan vuodot ja väärinkäytökset. 1994. Työministeriö. Työryhmämuistio. Työhallinnon julkaisu Nro 69. Helsinki.
- Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto. 1996. Kansalaisten käsitykset vakuutusvilpeistä. Tiivistelmä. Helsinki.
- Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto. 1999. Vakuutusetsivien havaitsemat vilpit vahinkovakuutuksissa. Tiivistelmä vakuutusvilppitutkimuksen kolmannesta vaiheesta. Helsinki.
- Viranomaisyhteistyön kehittäminen selvityshankkeen väliraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1999:5. Helsinki.
- Virjo. I. 1999. Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja syyt. Sosiologian pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto.

## Liite

**Rikoslain 36 luku. Petoksesta ja muusta epärehellisyydestä**

1 §. *Petos.* Joka, hankkiakseen itselleen tai toiselle oikeudetonta taloudellista hyötyä taikka toista vahingoittaakseen, erehdyttämällä tai erehdystä hyväksi käyttämällä saa toisen tekemään tai jättämään tekemättä jotakin ja siten aiheuttaa taloudellista vahinkoa erehtyneelle tai sille, jonka eduista tällä on ollut mahdollisuus määrätä, on tuomittava *petoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Petoksesta tuomitaan myös se, joka 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa tietojenkäsittelylaitteeseen vääriä tietoja syöttämällä tai koneelliseen tietojenkäsittelyyn muuten puuttumalla vääristää tietojenkäsittelyn lopputuloksen ja siten aiheuttaa toiselle taloudellista vahinkoa.

Yritys on rangaistava.

2 §. *Törkeä petos.* Jos petoksessa

- 1) tavoitellaan huomattavaa hyötyä,
  - 2) aiheutetaan huomattavaa tai erityisen tuntuva vahinkoa,
  - 3) rikos tehdään käyttämällä hyväksi vastuulliseen asemaan perustuvaa erityistä luottamusta tai
  - 4) rikos tehdään käyttämällä hyväksi toisen erityistä heikkoutta tai muuta turvatonta tilaa
- ja petos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentekijä on tuomittava *törkeästä petoksesta* vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

Yritys on rangaistava.

3 §. *Lievä petos.* Jos petos, huomioon ottaen tavoitellun hyödyn tai aiheutetun vahingon määrä taikka muut rikokseen liittyvät seikat, on kokonaisuutena arvostellen vähäinen, rikoksentekijä on tuomittava *lievästä petoksesta* sakkoon.

## **Rikoslain 33 luku. Väärennysrikoksista**

1 §. *Väärennys.* Joka valmistaa väärän asiakirjan tai muun todistuskappaleen tai väärentää sellaisen käytettäväksi harhauttavana todisteena taikka käyttää väärää tai väärennettyä todistuskappaletta tällaisena todisteena, on tuomittava *väärennyksestä* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

2 §. *Törkeä väärennys.* Jos väärennyksessä

- 1) rikoksen kohteena oleva todistuskappale on yleiseltä kannalta tärkeä viranomaisen säilyttämä arkistoasiakirja tai viranomaisen pitämä yleinen rekisteri taikka jos todistuskappale on todistusarvoltaan muuten erityisen merkityksellinen tai
- 2) rikoksentekijä käyttää väärennysrikosten tekemistä varten hankittua teknistä laitteistoa taikka muuten toimii erityisen suunnitelmallisesti ja väärennys on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentekijä on tuomittava *törkeästä väärennyksestä* vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

3 §. *Lievä väärennys.* Jos väärennys, huomioon ottaen todistuskappaleen laatu tai muut rikokseen liittyvät seikat, on kokonaisuutena arvostellen vähäinen, rikoksentekijä on tuomittava *lievästä väärennyksestä* sakkoon.

## **Rikoslain 16 luku. Rikoksista viranomaisia vastaan**

7 §. *Rekisterimerkintärikos.* Joka

- 1) aiheuttaakseen oikeudellisesti merkityksellisen virheen viranomaisen pitämään yleiseen rekisteriin antaa rekisteriä pitävälle viranomaiselle väärän tiedon tai
- 2) hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka toista vahingoittaakseen käyttää hyväkseen 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla aiheutettua virhettä, on tuomittava *rekisterimerkintärikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi.

Yritys on rangaistava.

